MEMOIRE DU

PRESIDENT DU COMITE EXECUTIF DE LA

COMMUNAUTE URBAINE DE MONTREAL

PIERRE DES MARAIS II

A LA COMMISSION PERMANENTE DU TRANSPORT

SUR LA PROPOSITION GOUVERNEMENTALE CONCERNANT

L'ORGANISATION ET LE FINANCEMENT DU TRANSPORT EN COMMUN

DANS LA REGION DE MONTREAL.

OCTOBRE 1982

TABLE DES MATIERES

AVANT PROPOS..... 1

BUT..... 2

1. CADRE D'ANALYSE..... 4

1.1 PRINCIPES DIRECTEURS..... 4

1.1.1 Autonomie locale..... 4

1.1.2 Equité fiscale..... 5

1.1.3 Participation volontaire 6

1.1.4 Efficacité..... 6

1.2 COMMUNAUTE URBAINE DE MONTREAL..... 7

1.3 ORT: POSITIONS DIFFERENTES..... 8

1.4 OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LA "PROPOSITION GOUVERNEMENTALE"..... 10

2. PROBLEMATIQUE..... 12

2.1 AMENAGEMENT DU TERRITOIRE..... 12

2.1.1 Région..... 13

2.1.2 Tarification..... 14

2.1.3 Développement urbain..... 16

2.2 ORGANISATION DES SERVICES DE TRANSPORT EN COMMUN..... 17

2.2.1 Déplacements des personnes de la région de Montréal..... 17

2.2.2 Tarification..... 24

2.2.3 CAM..... 26

2.2.4 Coûts d'exploitation..... 27

2.3 INFRASTRUCTURES.....28

2.3.1 Historique.....28

2.3.2 BTM et BTM INTERNATIONAL.....30

2.4 INTERVENANTS.....33

2.4.1 Rôle et compétences.....33

2.4.1.1 Usagers.....33

2.4.1.2 Municipalités.....34

2.4.1.3 Communauté urbaine de Montréal.....36

2.4.1.4 Industrie du taxi.....38

2.4.1.5 Transporteurs ferroviaires.....39

2.4.1.6 Gouvernement du Québec.....40

2.4.2 Cadre institutionnel proposé.....45

2.5 FINANCEMENT.....51

2.5.1 Problématique.....51

2.5.1.1 Part des contribuables.....51

2.5.1.2 Part des usagers.....52

2.5.1.3 Part du Gouvernement.....52

2.5.1.4 Réforme de la fiscalité municipale.....54

2.5.2 Financement des opérations.....56

2.5.2.1 Mesure de plafonnement.....56

2.5.2.2 Répartition des revenus.....58

2.5.2.3 Bénéficiaires non-usagers.....61

2.5.2.4 Tarification interzonale.....63

2.5.3 Immobilisations.....66

2.5.3.1 Planification des infrastructures.....67

2.5.3.2 Planification des investissements de la CUM....68

2.5.3.3 Opération de financement.....70

2.5.3.4 Elargissement de la base de la garantie des titres.....70

3. ELEMENTS DE SOLUTION..... 72

3.1 PROBLEMES..... 72

3.2 FAUX PROBLEMES..... 73

3.3 SOLUTIONS.....75

3.3.1 Cadre institutionnel.....75

3.3.1.1 Besoins locaux.....75

3.3.1.2 Besoins régionaux.....76

3.3.1.3 Compétences.....77

3.3.1.4 Structures.....78

3.3.1.5 Planification.....80

3.3.2 Meilleur contrôle de la CTCUM.....82

3.3.3 Périmètre de transport.....82

3.3.4 Elargissement de la base fiscale.....83

3.3.5 Transport collectif interurbain.....86

3.3.6 Contribution des différents partenaires.....88

3.3.7 Fonds régional.....90

CONCLUSION.....94

AVANT-PROPOS

Le dépôt du présent mémoire est particulièrement important pour celui qui vous parle à titre personnel, comme Président du Comité exécutif de la Communauté urbaine de Montréal, comme Maire d'Outremont et comme simple citoyen de la Communauté.

Je remercie le Ministre des Transports du Québec, le Président de la Commission parlementaire et les Membres de cette Commission parlementaire, de l'opportunité qui m'est offerte d'exprimer, ici, mes vues sur l'avenir du transport en commun dans la région de Montréal.

Après mon élection à la présidence du Comité exécutif de la Communauté urbaine de Montréal, il y a quatre ans, j'avais indiqué considérer la question du transport en commun comme étant prioritaire. D'une part, il fallait terminer la construction du métro et, d'autre part, il fallait assurer un mécanisme de contrôle, par les élus, sur ce service. Durant cette période, une proposition plus audacieuse a été présentée, qui ne contredit pas mon objectif original.

Ce mémoire comprend trois parties: un cadre d'analyse, une problématique du transport en commun de la région de Montréal, et finalement des éléments de solutions.

A partir de mon implication personnelle dans le milieu de l'administration de nos affaires publiques, je vous présente ce mémoire en espérant que vous lui accorderez toute l'attention voulue et ce, pour le bénéfice, j'ose le croire, de la population de la Communauté urbaine de Montréal.

BUT

Le but poursuivi est de proposer la création d'une table de concertation entre les élus municipaux de la région de Montréal responsables des réseaux locaux de transport en commun pour un périmètre de transport donné, à la condition que soient améliorés les aspects inhérents à l'industrie du transport en commun, tout en respectant l'autonomie et la compétence des organismes politiques et administratifs de la région de Montréal.

Cette table pourrait répondre aux besoins de concertation entre les élus de la région, en particulier en ce qui a trait à l'intégration tarifaire des réseaux.

Depuis plus d'un an, la création d'un tel organisme fait l'objet de nombreuses réflexions, lesquelles ont abouti à d'heureuses initiatives entreprises par le Gouvernement du Québec, telle que la publication d'une "Proposition gouvernementale concernant l'organisation et le financement du transport en commun dans la région de Montréal" et la présente Commission parlementaire.

Ce mémoire s'inscrit dans le contexte de cette réflexion et présente une analyse sommaire de la proposition gouvernementale. Il contient certaines informations complémentaires à celle-ci et il défend plusieurs points de vues,

avance certaines mises en garde et finalement, appuie la création d'un ORT, mais d'un ORT léger qui respectera et complètera les pouvoirs et pratiques des structures politiques et administratives existantes.

Enfin, il a été rédigé dans un contexte positif à l'égard des travaux entrepris par le Gouvernement du Québec et, par conséquent, se veut une réelle contribution afin de conserver la présente efficacité de nos sytèmes de transport en commun.

1. CADRE D'ANALYSE

La proposition gouvernementale concernant l'organisation et le financement du transport en commun dans la région de Montréal contient de nombreux éléments démontrant l'importance et la complexité de cette industrie. Pour bien l'analyser, il est nécessaire de retenir un certain cadre d'analyse.

1.1 PRINCIPES DIRECTEURS

Les principes directeurs ici proposés s'inspirent entre autres du Comité conjoint Québec-Municipalités chargé de formuler des recommandations visant à revaloriser le pouvoir municipal. Pour les fins du présent mémoire, je retiendrai ceux concernant l'autonomie locale, le principe d'équité fiscale, celui de la participation volontaire et enfin, je parlerai du principe d'efficacité.

1.1.1 Autonomie locale

L'autonomie locale signifie, selon le Comité conjoint:

> "que les collectivités locales doivent déterminer elles-mêmes, avec la participation démocratique et responsable des citoyens et des élus, la nature, la quantité et la qualité des services qu'elles veulent s'offrir". (1)

---

(1) Comité conjoint Québec-Municipalités, La revalorisation du pouvoir municipal - Réforme fiscale, Union des Conseils de Comté du Québec, Union des Municipalités du Québec, 1979, p. 17.

Depuis quelques années, l'autonomie locale a servi de toile de fond à plusieurs réformes majeures. Tant le gouvernement que les administrateurs municipaux s'entendent à reconnaître que les services de type local doivent être rendus par les élus de ce même palier.

Cette façon de procéder permet d'établir un meilleur équilibre entre les citoyens et les diverses administrations publiques puisque les choix retenus devraient normalement correspondre au niveau de services désirés ainsi qu'à la capacité de payer des citoyens, les élus locaux étant le mieux en mesure d'évaluer les besoins de leurs administrés et d'y répondre, le cas échéant. Il leur revient donc d'assumer diverses responsabilités. Le transport en commun est une fonction locale dévolue depuis fort longtemps aux municipalités.

1.1.2. Equité fiscale

L'équité fiscale repose sur le principe d'une taxation correspondante aux bénéfices reçus. Les coûts du transport en commun de la Communauté urbaine de Montréal dont bénéficient beaucoup de non-résidents de la Communauté, ne sont absorbés que par le Gouvernement du Québec, les contribuables des municipalités-membres et dans une faible mesure, par les usagers. Chaque citoyen devrait, en fonction du principe d'équité, payer sa juste part des services reçus.

Actuellement, les contribuables de la CUM paient proportionnellement plus que les autres citoyens des villes avoisinantes pour le coût du transport en commun, soit pour un service public répondant autant aux besoins des unes comme des autres villes.

1.1.3 Participation volontaire

Lorsqu'il y a mise en commun de services municipaux, la participation des membres doit s'effectuer selon leur préférence, et ne saurait être imposée par un palier supérieur de gouvernement.

1.1.4. Efficacité

> "On dira que le bien-être maximum des usagers d'un mode de transport se réalise lorsque le système répartit l'usage des services entre les consommateurs, conformément à ce que ceux-ci désirent véritablement." (1)

L'efficacité comporte trois dimensions, soit: l'efficacité de la consommation, l'efficacité de la production et enfin, une norme d'efficacité générale du système.

Si le consommateur peut seul juger du bien-être procuré par l'utilisation d'un service, les normes d'efficacité de production exigent que l'offre de ce même service le soit à un coût minimum, en tenant compte du développement de la technologie et du prix des ressources nécessaires à cette production.

---

(1) J.L. Migué, G. Bélanger, M. Boucher, Le prix du transport au Québec, Editeur officiel du Québec, 1978, p. 3.

Tout organisme doit se fixer comme objectif de produire ses services au coût minimum. Et enfin, la troisième dimension, celle de l'efficacité générale du système, signifie que le consommateur doit obtenir une quantité optimale d'un produit ou d'un service, donc une juste mesure d'après le coût payé.

> "Le consommateur obtient ce qu'il désire (efficacité de consommation) au meilleur prix possible (efficacité de production), et en qualité qu'il désire." (2)

1.2. COMMUNAUTE URBAINE DE MONTREAL

Il est également important de rappeler, en plus de ces principes, ce qu'est la Communauté urbaine de Montréal. La Communauté est, avant tout, une forme de gouvernement régional couvrant le territoire de vingt-neuf municipalités qui regroupe plus de 60% de la population de la région métropolitaine de recensement de Montréal. On retrouve sur le territoire de la Communauté:

- 75% de l'activité économique
- 78% des revenus
- 78% des emplois
- 73% de l'assiette imposable d'évaluation foncière élargie
- 70% des destinations au centre-ville originent du territoire de la CUM
- 92% du transport en commun effectué par la CTCUM

---

(2) Ibid. p. 5.

La CUM et son organisme mandataire possèdent toutes les compétences nécessaires en divers domaines, dont celui du transport en commun, pour réaliser des économies d'échelle.

La récente Loi 46, modifiant la Loi de la Communauté urbaine de Montréal, a amélioré grandement le fonctionnement général de la Communauté. Par celle-ci, la Communauté possédera, d'ici peu, des commissions consultatives dont une sur le transport en commun, un comité exécutif paritaire entre la ville de Montréal et les autres municipalités-membres, des mécanismes de contrôle accrus, etc... En résumé, la Communauté urbaine de Montréal est un organisme supra-municipal qui possède plus de douze années d'expérience, des ressources intégrées, surtout en transport en commun. La Communauté urbaine est appelée à poursuivre un rôle de premier plan dans notre environnement.

1.3. ORT : POSITIONS DIFFERENTES

Lorsqu'en mai 1981 je soumettais au Ministre des Transports le document intitulé: "Proposition pour la création d'un organisme régional de transport", je mettais de l'avant certaines positions qu'il m'apparaît aujourd'hui nécessaire de rappeler. Je préconisais alors un ORT dont les compétences et les structures étaient les suivantes:

- organisme décisionnel pour la planification, la réalisation, la gestion, le financement, l'intégration tarifaire et la tarification du transport en commun rapide;

- organisme dirigé par les élus du territoire, (CUM, ville de Montréal, villes de banlieue, MRC), délimité par un périmètre de transport;

- organisme composé d'un conseil de vingt membres, assisté d'un comité technique;

- et particulièrement un organisme financé par la région, donc possédant une source de taxation autonome à partir d'une taxe régionale sur l'essence et les plaques d'immatriculation.

Il convient de dire ici que si la proposition soumise par le gouvernement comporte des points de convergence, elle compte également plusieurs éléments de différence avec le document de travail alors proposé. Il serait évidemment souhaitable qu'il existât une concordance parfaite des deux points de vue, mais puisqu'il en va tout autrement, je dois faire connaître mes raisons aux membres de la Commission parlementaire gouvernementale.

En résumé, le but que je poursuivais alors était de corriger un problème particulier à la Communauté, soit les effets de débordement, c'est-à-dire de tenter de répartir "équitablement" le coût des infrastructures entre tous leurs bénéficiaires, y compris les non-résidents qui profitent grandement des services disponibles sur la Communauté.

Il est intéressant d'ajouter que si cette proposition avait été acceptée à l'époque, du moins sous ses aspects financiers, la répartition des coûts de la Communauté urbaine de Montréal à la ville de Montréal auraient été réduites de 42 millions $ par année et de 37 millions $ pour les autres municipalités de la Communauté. Ainsi, le taux de taxe foncière pour le transport en commun aurait diminué d'environ 0,30 $ par 100 $ d'évaluation, pour se situer à un niveau comparable aux municipalités de Laval et de la Rive-Sud. Cette réduction aurait donc permis de corriger en partie les problèmes inhérents aux effets de débordement, par ailleurs toujours existants et tout aussi aigus aujourd'hui qu'ils l'étaient hier. C'est pourquoi, comme vous le constaterez à la fin de ce mémoire, je propose encore une fois certaines solutions dans ce sens.

En terminant, j'insiste pour souligner que le présent projet gouvernemental de création d'un ORT est si différent de celui que je proposais en 1981 que je ne me sens aucunement lié par la proposition que je présentais alors.

1.4. OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LA "PROPOSITION GOUVERNEMENTALE"

L'objectif premier poursuivi par la proposition gouvernementale est, à ce qu'il paraît, de réformer le cadre financier actuel. Plus précisément, le Gouvernement du Québec désire réduire sa contribution financière au transport en commun. La présente conjoncture économique, tout comme l'état général des finances du Québec, conditionnent cette prise de position à laquelle on ne peut que souscrire et collaborer, en autant que le déplacement du fardeau financier du Québec ne se réalise pas à l'encontre des intérêts de la population de la Communauté urbaine de Montréal.

Le second objectif vise à souligner la volonté du Gouvernement du Québec de privilégier les transports collectifs dans la région de Montréal. A cette fin, la proposition ambitionne d'augmenter l'achalandage dans cette industrie par une intégration tarifaire entre les divers réseaux. Encore ici, je souscris à cet objectif, mais je dois rappeler que cette intégration tarifaire est totalement réalisée entre les autobus, le métro et les trains de banlieue sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal.

Le troisième objectif poursuivi, ayant trait au cadre institutionnel, m'apparaît n'être que le prolongement d'une volonté encore plus grande d'une implantation de la bureaucratie gouvernementale qui, à date, est déjà très dysfonctionnelle dans la région de Montréal en matière de transport en commun. Celle-ci désire contrôler, à tous les niveaux et à toutes les étapes, les systèmes politiques et opérationnels en matière de transport en commun établis dans la région de Montréal. On ne peut d'aucune façon souscrire à cet objectif, et ce, au nom des principes reconnus, des institutions existantes ainsi que de l'efficacité. Autrement, le premier objectif, soit la réforme du cadre financier, ne sera jamais atteint.

Plusieurs autres objectifs se greffent à ces trois premiers, tels que: diminuer la consommation d'énergie, consolider le tissu urbain ou améliorer la qualité de vie.

2. PROBLEMATIQUE

Cette seconde partie analyse toute la proposition gouvernementale sur le transport en commun afin d'en mesurer l'impact sur le développement de la Communauté urbaine de Montréal.

2.1 AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

La description donnée dans la proposition gouvernementale décrit assez bien la problématique du développement urbain dans la région de Montréal.

L'analyse de l'évolution démographique démontre clairement que l'accroissement de la population pendant les vingt dernières années a eu lieu en dehors du territoire de la Communauté. Car si la population de la Communauté est demeurée stable entre 1961 et 1981, celle de la région périphérique de la CUM a enregistré une progression vertigineuse de 128% durant la même période. Parallèlement, les emplois continuaient à se concentrer dans la zone centrale de l'Ile, et cela malgré l'existence de pôles d'activités en dehors de celle-ci.

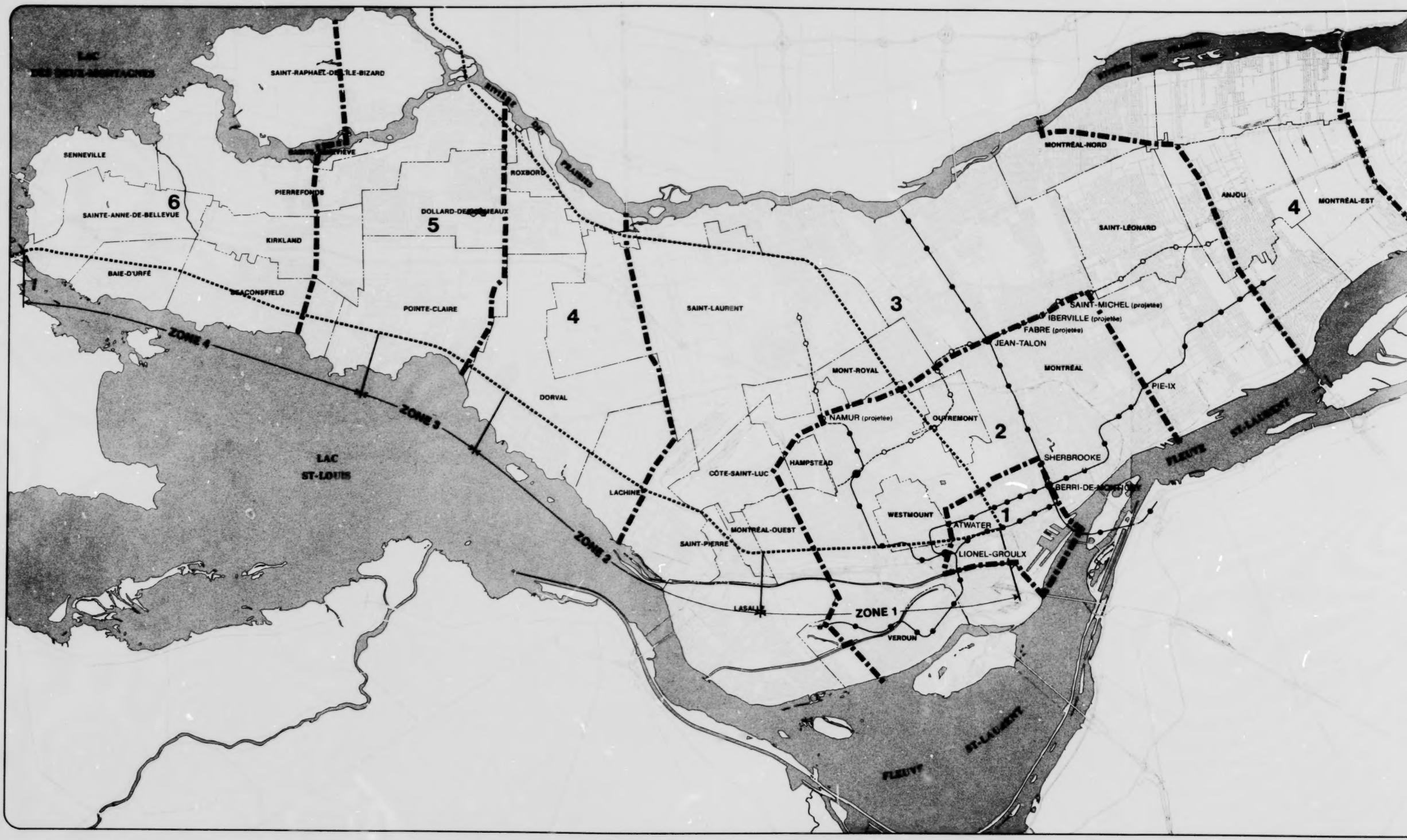
La différenciation entre les lieux de résidence et ceux du travail engendre des déplacements quotidiens de plus en plus nombreux. La majorité de ces déplacements converge vers la zone centrale, considérée comme le bassin d'emplois de toute la région. L'automobile est la grande responsable de l'éparpillement urbain, la source de cette fragmentation.

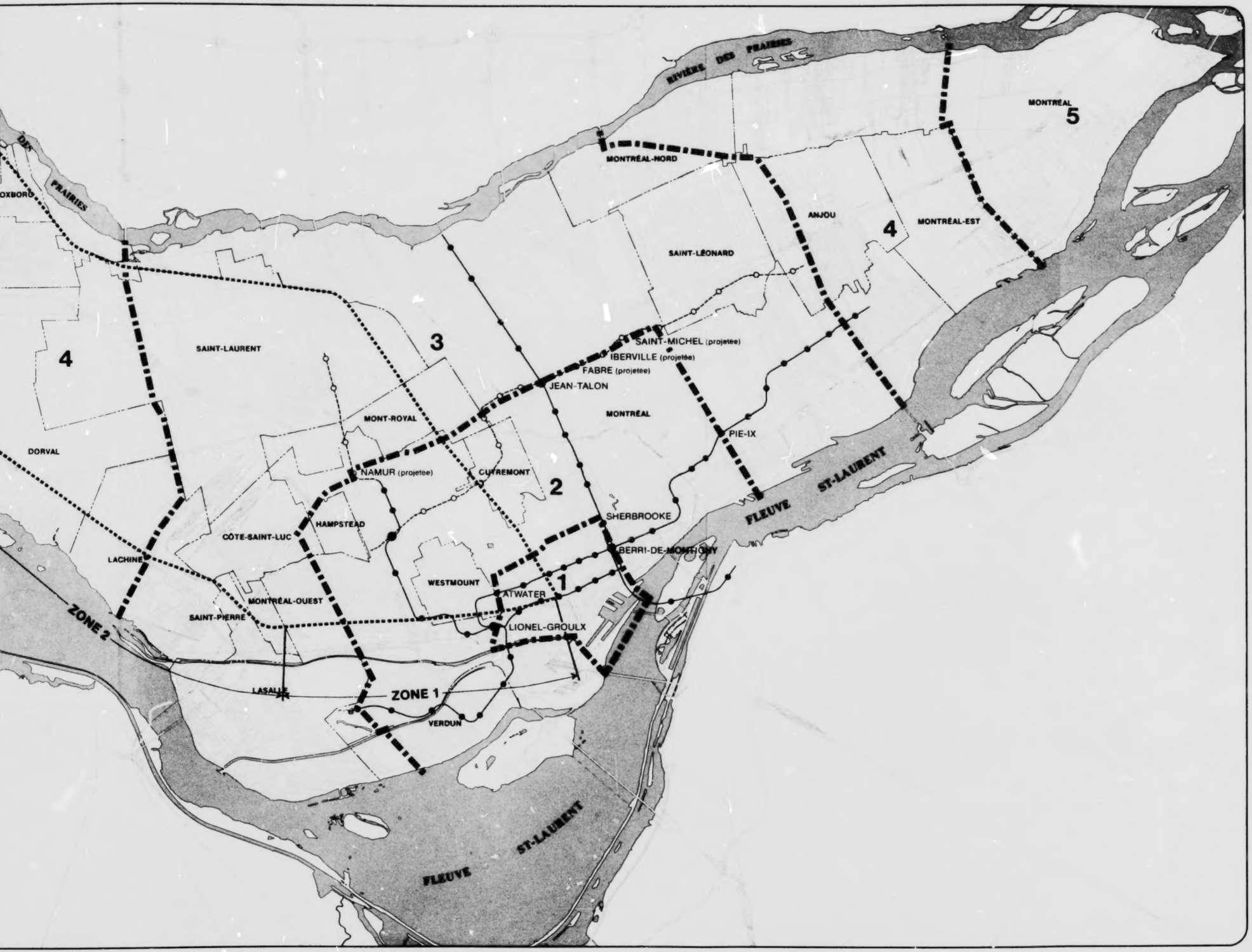
La partie de la proposition visant à inciter les gens à s'installer à l'intérieur des limites actuelles du territoire urbanisé, ceci afin de freiner l'étalement urbain, est conforme à l'option préférable d'aménagement de la région montréalaise. Le développement accéléré et prioritaire de l'île de Montréal est souhaité par tous. La Communauté a exprimé dans le concept préliminaire du schéma d'aménagement, déposé au mois de mars 1982, sa priorité de développer l'Ile, tout en améliorant la qualité de la vie.

Je vous rappelle, à cet effet, que cette fonction correspond à certains principes correspondant à la Loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme, dont ceux affirmant que les décisions d'aménagement sont d'abord des gestes politiques, que la participation des citoyens doit être assurée, tant par l'information que par la consultation, que le schéma d'aménagement lie le Gouvernement du Québec, ses ministères et mandataires lorsque ces derniers désirent intervenir par l'implantation d'un équipement, d'une infrastructure ou par la réalisation de travaux.

2.1.1 Région

En abritant 80% des emplois tertiaires de toute la région, plus de 50% des emplois manufacturiers, et en recevant plus de 70% de la main-d'oeuvre totale de celle-ci, le territoire de la Communauté constitue, sans équivoque, la plus importante entité économique de la région. Certains territoires (Laval et une partie de la Rive-Sud), à cause de l'existence de noyaux d'activités économiques, forment des liens importants avec la Communauté. Mais ce qui ne cesse d'étonner, c'est de constater que plusieurs municipalités ne présentant aucun lien étroit avec l'Ile sont incluses dans le territoire de l'organisme régional de transport, alors que Mirabel, à titre d'exemple, en est exclue.


LAC DES DEUX-MONTAGNES
SAINT-RAPHAËL-DE-L'ÎLE-BIZARD
SENNEVILLE
SAINTE-ANNE-DE-BELLEVUE
PIERREFONDS
KIRKLAND
BAIE-D'URFÉ
BEACONSFIELD
POINTE-CLAIRE
DOLLARD-DES-ORMEAUX
ROXBORO
RIVIÈRE DES PRAIRIES
SAINT-LAURENT
DORVAL
MONT-ROYAL
CÔTE-SAINT-LUC
HAMPSTEAD
LACHINE
MONTRÉAL-OUEST
SAINT-PIERRE
WESTMOUNT
ATWATER
LASALLE
VERDUN
LIONEL-GROULX
MONTRÉAL-NORD
SAINT-LÉONARD
ANJOU
MONTRÉAL-EST
SAINT-MICHEL (projetée)
IBERVILLE (projetée)
FABRE (projetée)
JEAN-TALON
MONTRÉAL
PIE-IX
NAMUR (projetée)
OUTREMONT
SHERBROOKE
BERRI-DE-MONTIGNY
FLEUVE ST-LAURENT
LAC ST-LOUIS
ZONE 4
ZONE 3
ZONE 2
ZONE 1
1
2
3
4
5
6
7



ZONES PROPOSÉES PAR LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS

MUNICIPALITÉS DANS PLUS D'UNE ZONE

ZONES 6/5
SAINT-RAPHAËL-DE-L'ÎLE BIZARD
SAINTE-GENEVIÈVE
PIERREFONDS
KIRKLAND
BEACONSFIELD

ZONES 5/4
PIERREFONDS
DOLLARD-DES-ORMEAUX
POINTE-CLAIRE

ZONES 4/5
MONTRÉAL

ZONES 4/3
PIERREFONDS
SAINT-LAURENT
LACHINE

ZONES 3/4
MONTRÉAL-NORD
ANJOU
MONTRÉAL

ZONES 3/2
MONTRÉAL
CÔTE-ST-LUC
VERDUN
MONT-ROYAL

STATIONS DE MÉTRO DANS PLUS D'UNE ZONE

ZONES 3/2
JEAN-TALON
PIE-IX
FABRE (projetée)
IBERVILLE (projetée)
NAMUR (projetée)
SAINT-MICHEL (projetée)

ZONES 2/1
BERRI-DE-MONTIGNY
SHERBROOKE
ATWATER
LIONEL-GROULX

LIMITES DES ZONES

MÉTRO DE SURFACE ET TRAINS

0 1 2 3 4 KILOMÈTRES

COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL

Service de la planification du territoire

Il faut de plus noter que le territoire proposé ne respecte pas les limites des MRC pour lesquelles le gouvernement a consacré des années d'efforts soutenus, efforts couronnés par une loi créant ces nouveaux organismes.

L'aire d'intervention ainsi affectée par la proposition se compose donc de plusieurs municipalités se situant dans un périmètre de 40km de Montréal. Ces municipalités seraient intégrées par des liens à créer, liens susceptibles de former ainsi une entité socio-économique. De plus, la proposition raccorde à cette entité des municipalités éloignées desservies par l'une des commissions de transport. La région métropolitaine de recensement a donc été retenue en vue de la répartition des coûts du transport en commun à un plus grand nombre de municipalités. A cet égard, signalons qu'il est anormal que la proposition ne tienne pas compte de la provenance et de la destination de la majorité des déplacements. Le découpage proposé ne constitue pas ainsi une entité complète en terme de territoire urbain pour fin de transport. En somme, ce que je déplore, c'est la création d'un nouveau découpage qui ignore tous les autres.

2.1.2. Tarification

La proposition permet une réduction de tarif appréciable à toutes les zones desservies en dehors du territoire de la Communauté. Au total, le nombre d'usagers en provenance de la Rive-Sud et de Laval bénéficiant d'une baisse de tarif, s'élève à 15 945 et 18 035 respectivement (soit 30,7% et 55,7%),

contre uniquement 5 110 en provenance de la Communauté (soit 2,2%). Par contre, 111 705 usagers de l'Ile subissent une hausse, contre uniquement 26 600 usagers de la Rive-Sud et 3 395 usagers de Laval. D'ores et déjà, la Communauté urbaine de Montréal est défavorisée par ce modèle de tarification qui profite au reste de la région. Ainsi, ceux qui franchissent de courtes distances, généralement les plus démunis, ne bénéficient non pas d'une baisse, mais "subventionnent" les autres usagers. Cette situation va à l'encontre des principes énoncés par le gouvernement.

D'une façon concrète, plusieurs villes de la Communauté, en plus d'un morcellement aléatoire par l'établissement de zones (voir carte), subissent une augmentation de tarif. Ainsi, par exemple, les villes de Saint-Pierre, Montréal-Ouest, Côte-Saint-Luc, Mont-Royal, Saint-Laurent, Saint-Léonard, La-Salle, Montréal (Ahuntsic) et une partie de Lachine, augmenteraient de 21 $ à 23 $. Anjou, Montréal-Est, Dollard-des-Ormeaux, Roxboro, Dorval, une partie de Montréal, de Montréal-Nord et de Lachine subiraient une augmentation de 4 $, soit de 21 $ à 25 $. Pointe-Claire, Sainte-Geneviève, une partie de Kirkland, de Beaconsfield, de Pierrefonds et de Dollard-des-Ormeaux, le quartier de Rivière-des-Prairies et le quartier de Pointe-aux-Trembles, subiraient une hausse de 6 $, soit de 21 $ à 27 $. Enfin, Sainte-Anne-de-Bellevue, Senneville, Baie d'Urfé, une partie de Kirkland, de Beaconsfield, de Pierrefonds, et l'île Bizard, se verraient infliger une augmentation de 8 $, en passant de 21 $ à 29 $.

De plus, comment peut-on ne pas imaginer les difficultés opérationnelles créées par ces zones? Elles ne déboucheront que sur un accroissement de frais engendrés par la nécessité des contrôles inhérents à la création de zones.

Cette critique, en plus de s'appuyer sur l'analyse d'aménagement du territoire, s'appuie surtout sur des principes d'équité fiscale. Comme vous le savez tous, l'ensemble des municipalités du territoire de la CTCUM participe, via le potentiel fiscal, aux frais du transport en commun sur le territoire de la Commission et ce, indépendamment des distances effectuées, des modes utilisés par leurs contribuables.

2.1.3. Développement urbain

Sachant que les coûts de transport ont un impact direct sur la localisation résidentielle, la structure tarifaire proposée dans certains secteurs nuirait au développement de ces derniers.

Ne pas en tenir compte, c'est aussi ignorer les efforts et les intentions de la Communauté en matière d'aménagement du territoire. Ces intentions, conformes à celles du gouvernement, définissent le concept préliminaire du schéma d'aménagement, lequel a fait l'objet d'une tournée de consultation dans la majorité des municipalités-membres. Par conséquent, en terme d'aménagement du territoire et d'équité fiscale, compte tenu de la structure politique de la Communauté, on se doit de soutenir le maintien d'une seule zone sur le territoire de la Communauté, respectant ainsi l'entité politico-

administrative qu'est la Communauté. Aucun secteur n'est augmenté et, par conséquent, pénalisé. Le tarif unique est compétitif, par rapport au plus bas de la région (21 $ contre 27 $ pour Longueuil et Saint-Lambert).

2.2. ORGANISATION DES SERVICES DE TRANSPORT EN COMMUN

La proposition gouvernementale avance plusieurs jugements de valeur sur le fonctionnement des services de transport en commun dans la région de Montréal.

2.2.1. Déplacement des personnes de la région de Montréal

Avant d'analyser la proposition, il est bon de rappeler qu'au Canada, en 1981, 9,2 millions de personnes, soit 85% de la population active, se déplaçaient quotidiennement entre leur domicile et leur lieu de travail. Parmi ces personnes, 73% ont utilisé l'automobile alors que seulement 10% utilisaient le transport en commun. Il y a des variations provinciales à l'image nationale. Ainsi, la proportion des usagers qui utilisent le transport en commun pour se rendre à leur travail, est beaucoup plus élevée dans les principales régions urbaines du Canada. Le pourcentage s'établissait à 30%. A Montréal et à Toronto, de 1980 à 1981, on enregistrait une croissance de 13% des usagers utilisant le transport en commun.

Tableau I

Moyen de transport des usagers pour la Région métropolitaine de recensement de Montréal (nombre, 1979 - 1981) (en '000)

Année	Nombre total d'usagers	Seul en auto-mobile	Auto avec passagers	Passa-gers	Total	Transport en commun	Pié-tons
1981	1 162	513	76	122	711	347	94
1980	1 150	509	83	136	728	308	104
1979	1 159	508	78	154	740	309	99

Statistiques Canada, 1982-4-2209-507.

Une analyse plus détaillée de ces déplacements de personnes est fournie dans les tableaux suivants, à partir des données de l'enquête Origine-Destination de 1978 réalisée par la CTCUM. Ainsi, il ressort que près de 57% des déplacements par automobile de la région originent du territoire de la Communauté urbaine de Montréal vers laquelle 64% d'automobilistes se dirigent. Près de 68% des destinations des automobilistes vers le centre-ville originent aussi de la CUM. Ces diverses données sont importantes à retenir à la lumière de la proposition gouvernementale voulant taxer l'automobiliste (taxe sur l'essence ou le stationnement), sans égard au lieu d'habitation de celui-ci. En effet, ces mesures seraient en grande partie défrayées par la population de la Communauté urbaine de Montréal qui est déjà plus taxée que celles des territoires avoisinants.

En ce qui concerne le transport en commun, les données des tableaux qui suivent démontrent que 84,5% des déplacements de personnes proviennent de la Communauté urbaine de Montréal, laquelle reçoit 93,9% des destinations de la région par ce mode, et que 92,6% des déplacements régionaux de personnes en transport en commun est assuré par la CTCUM. Soulignons également que 97,4% de tous les utilisateurs du métro se concentrent sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal. Ces dernières données démontrent que le transport collectif rapide et régional se limite au territoire de la Communauté urbaine de Montréal.

TABLEAU II

DEPLACEMENTS EN AUTOMOBILE (EXCLUANT LES BIMODAUX)

AUTO-CTL, AUTO-CTRSM, AUTO-CTCUM)

DEPLACEMENTS TOTAUX: 1 403 315

	NB	%
ORIGINES		
- Centre-ville	31 026	2,2
- CUM (centre-ville exclu)	764 886	54,5
- Total CUM	795 912	56,7
- Longueuil desservi	37 381	2,7
- Territoire CTRSM	2115 234	8,2
- Total proche Rive-Sud	152 615	10,9
- Couronne sud	164 515	11,7
- Laval	150 050	10,7
- Couronne nord	135 018	9,6
- Autres	5 205	0,4
	1 403 315	100,0
DESTINATIONS		
- Centre-ville	155 633	11,1
- CUM (centre-ville exclu)	741 706	52,9
- Total CUM	897 339	64,0
- Montréal	526 439	37,5
- Déplacements à l'intérieur de la CUM (origines et destinations)	671 529	47,8
- Déplacements originant de Montréal	392 966	28,0
DESTINATIONS AU CENTRE-VILLE		
Origines CUM (incluant centre-ville)	105 711	67,9
Origines hors CUM	49 922	32,1

CTCUM - compilation octobre 1982.

TABLEAU III

UTILISATION JOURNALIERE DE LA CTL, DE LA CTRSM, DE LA CTCUM ET DES TRAINS

(DEPLACEMENTS UNIDIRECTIONNELS)

DEPLACEMENTS TOTAUX: 588 999

ORIGINES		
- Centre-ville	30 498	5,2
- CUM (centre-ville exclu)	466 973	79,3
- Total CUM	497 471	84,5
- Longueuil desservi	18 407	3,1
- Territoire CTRSM	27 988	4,8
- Total proche Rive-Sud	46 395	7,9
- Couronne sud	6 469	1,1
- Laval	32 553	5,5
- Couronne nord	5 997	1,0
- Autres	114	0,0
	588 999	100,0
DESTINATIONS		
- Centre-ville	222 303	37,7
- CUM (centre-ville exclu)	331 088	56,2
- Total CUM	553 391	93,9
- Montréal	446 473	75,8
- Déplacements internes à la CUM (origines et destinations)	489 210	83,1
- Déplacements originant de Montréal	331 258	56,2

CTCUM - compilation octobre 1982.

TABLEAU IV

UTILISATION JOURNALIERE DES SERVICES DE LA CTCUM

(DEPLACEMENTS UNIDIRECTIONNELS)

DEPLACEMENTS TOTAUX: 545 697

ORIGINES		
- Centre-ville	30 176	5,5
- CUM (centre-ville exclu)	455 695	83,5
- Total CUM	485 871	89,0
- Longueuil desservi	16 861	3,1
- Territoire CTRSM	15 786	2,9
- Total proche Rive-Sud	32 647	6,0
- Couronne sud	4 603	0,8
- Laval	18 426	3,4
- Couronne nord	4 093	0,8
- Autres	57	-
	545 697	100,0
DESTINATIONS		
- Centre-ville	205 028	37,6
- CUM (centre-ville exclu)	328 465	60,2
- Total CUM	533 493	97,8
- Montréal	427 612	78,4
- Déplacement CTCUM à l'intérieur de la CUM (origines et destinations)	478 364	87,7
- Déplacements CTCUM originant de Montréal	329 484	60,4

CTCUM - compilation octobre 1982.

TABLEAU V

UTILISATION JOURNALIERE DU METRO (DEPLACEMENTS UNIDIRECTIONNELS)

DEPLACEMENTS TOTAUX: 270 680

ORIGINES		
- Centre-ville	18 087	6,7
- CUM (centre-ville exclu)	202 593	74,8
- Total CUM	220 680	81,5
- Longueuil desservi	12 372	4,6
- Territoire CTRSM	15 164	5,6
- Total proche Rive-Sud	27 536	10,2
- Couronne sud	4 301	1.6
- Laval	14 541	5,4
- Couronne nord	3 565	1,3
- Autres	57	0,0
	270 680	100,0
DESTINATIONS		
- Centre-ville	154 917	57,2
- CUM (centre-ville exclu)	108 859	40,2
- Total CUM	263 776	97,4
- Montréal	239 804	88,6
- Déplacements métro à l'intérieur de la CUM (origines et destinations)	214 173	79,1
- Déplacements métro originant de Montréal	159 102	58,7

CTCUM - compilation octobre 1982.

2.2.2 Tarification

Selon la proposition, le système de tarification unique, en vigueur actuellement, est en grande partie responsable du mauvais état financier des transports collectifs.

On reproche aussi aux systèmes de financement actuels de ne pas être basés sur la distance parcourue, de sorte que les usagers se déplaçant sur une courte distance, paient proportionnellement plus que ceux qui parcourent une distance plus longue. Cette sous-tarification entraînerait ainsi une perte de revenus pour les exploitants.

Rappelons que la plupart des études démontrent que l'usager est plus sensible à la qualité du service qu'aux tarifs. L'élasticité est de l'ordre de 30% en ce qui concerne la qualité de service par rapport à une élasticité des tarifs de l'ordre de 15% à l'intérieur du territoire de la CTCUM.

Le système de tarification unique actuellement en vigueur n'est pas aussi inéquitable que le laisse entendre la proposition. En effet, l'enquête Origine-Destination 1978 de la CTCUM démontre que la majorité des usagers des trois commissions de transport se déplacent sur une courte distance. La distance moyenne de parcours est de 6,6 km et 90% des usagers se déplacent sur une distance inférieure à 10 km.

Il est également affirmé que la double tarification actuelle entre les réseaux inciterait certains usagers à éviter les modes à grande capacité tels le métro et les trains, entraînant ainsi une hausse des coûts d'exploitation. Cette affirmation fait abstraction du processus de décision rationnel du consommateur. En effet, ce principe dit que le choix du mode de transport est basé sur un coût généralisé bien différent du coût monétaire, soit le tarif.

Au niveau du choix modal, cette fonction de coût généralisé se définit à partir des paramètres suivants: le tarif, le temps d'attente, le temps de transport et le confort. Toutes les études sur le sujet démontrent alors clairement que le paramètre temps est beaucoup plus important aux yeux de l'usager, que le tarif.

Par exemple, pourquoi pénaliser par une augmentation de tarif le petit nombre d'usagers qui se déplacent entre Ste-Anne-de-Bellevue et le centre-ville, alors qu'ils le sont déjà par un temps de déplacement relativement long?

Le ministère estime que le système tarifaire proposé entraînerait une hausse d'achalandage global de 3% tout en augmentant légèrement les revenus. Comme la théorie économique et les études empiriques démontrent que le taux d'élasticité tarif est inférieur à l'unité, il est impossible d'arriver, sans commettre d'erreurs de méthodologie, à une augmentation simultanée d'achalandage et de revenus sur le territoire de la Communauté.

La structure tarifaire proposée, en plus d'être fondée sur une mauvaise base analytique tant au niveau de l'élaboration qu'au niveau de l'évaluation, entraînerait de nombreux désavantages pour l'usager, telle que l'implantation d'une billetterie complexe, pouvant même faire augmenter son coût généralisé.

2.2.3 CAM

Les transports collectifs ont connu une hausse d'achalandage importante au cours des dernières années, hausse causée, selon la proposition gouvernementale, par l'augmentation du prix de l'essence et l'introduction des laissez-passer mensuels.

Bien que l'effet positif de ces facteurs pour l'achalandage ne peut être mis en doute, il est cependant permis de croire que le facteur prédominant est l'introduction du laissez-passer, contrairement à ce qui est avancé par le ministère. En effet, on estime que l'introduction de la CAM a fait augmenter l'achalandage de la CTCUM d'environ 10%.

Il est permis de conclure que la hausse de contribution du Gouvernement au financement du transport en commun a été causée par l'introduction du laissez-passer mensuel, initiative émanant d'une des politiques de financement du ministère des Transports du Québec. La structure tarifaire actuelle n'est aucunement responsable de cette hausse de contribution gouvernementale, car les déplacements effectués par les usagers se font généralement sur de courtes distances, comme il l'a été souligné.

2.2.4 Coûts d'exploitation

L'analyse présentée par la proposition et portant sur l'effet de l'intégration des tarifs et des modes sur les coûts d'exploitation, est très incomplète. En effet, plusieurs éléments comme le non-contrôle des voyageurs, le coût d'équipements supplémentaires (ex: émettrices de billets et tourniquets sophistiqués) et l'augmentation de la fraude, n'ont pas été évalués.

De plus, la mise en place éventuelle des métros de surface ainsi que leur intégration au système actuel, n'entraînerait pas nécessairement les économies d'échelle anticipées. Par exemple, la ligne de métro de surface Deux-Montagnes intégrée entrerait en concurrence directe avec la ligne de métro 2 (ligne 2 ouest et ligne 2 est).

Rappelons que les lignes de transport rapide comme les métros de surface commandent des réseaux de rabattement adéquats, ce qui représente une augmentation des coûts d'exploitation.

Il y aurait aussi augmentation des coûts d'exploitation, causée par le dédoublement des réseaux de rabattement. Par exemple, la CTL se verrait dans l'obligation d'offrir un premier réseau de rabattement orienté sur la ligne Deux-Montagnes et un second, orienté sur la ligne de métro 2. Une partie de la clientèle de Laval se verrait même dans l'obligation d'utiliser le métro de surface en dépit de sa préférence naturelle à utiliser le réseau du métro.

2.3 INFRASTRUCTURES

2.3.1 Historique

En 1961, un groupe d'ingénieurs et techniciens de diverses divisions du service des Travaux publics de la ville de Montréal, appelé le Bureau du métro, se voit confier la responsabilité de diriger les études et la construction du réseau initial du métro, projet en gestation depuis plus de 50 ans. Adaptant une technique française au contexte nord-américain, les ingénieurs du Bureau du métro réalisent avec succès le mandat qui leur avait été confié et ils mettent en service, en 1966, les lignes 1 et 2 du métro et en 1967, la ligne 4, qui a eu comme vocation particulière de desservir l'Expo '67.

Le succès obtenu incite à offrir ce mode de transport dans les zones où la densité de population le justifie, et le Bureau du métro consacre la période 1966-1970 à faire des études qui débouchent sur un plan de transport débordant les limites de la ville de Montréal.

La création de la Communauté urbaine de Montréal, en 1970, intègre ce Bureau qui devient alors le "Bureau de transport métropolitain" (BTM), chef de file du transport en commun sur le territoire de la Communauté.

Le BTM entreprend alors l'implantation des ouvrages dans plusieurs villes-membres de la CUM en se souciant particulièrement de respecter le plan d'aménagement des villes concernées. Un Comité d'aménagement de surface permet au BTM de réaliser cet objectif sans heurt avec les autorités locales.

La croissance imprévisible des coûts de construction, obligent le gouvernement à imposer soudainement un moratoire sur la construction du métro, perturbant ainsi le programme établi. Par la suite, le Gouvernement forme le Comité des transports de la région de Montréal. Ce comité présente son rapport en septembre 1977. Le CTRM est d'accord avec le plan de transport "Le Transport public... un bond en avant" proposé par le BTM. Il recommande qu'un comité soit formé pour coordonner les activités des divers intervenants, particulièrement les intervenants qui ne font pas partie de la CUM. Ceci donne lieu à la création du Conseil des transports de la région de Montréal (COTREM). En 1978, le BTM complète son plan de transport à la demande de la Communauté, afin d'y intégrer les trains de banlieue selon un scénario prévu pour 1985.

En décembre 1979, un plan de transport pour la région métropolitaine est dévoilé par le ministre des Transports du Québec, monsieur De Belleval. Selon la proposition gouvernementale:

> "Le Plan de transport a été préparé sans une véritable participation des autorités municipales. Cette lacune est sans doute un des principaux facteurs qui expliquent certains tiraillements et piétinements dans sa réalisation."(1)

---

(1) Le Transport en Commun, un choix régional, Gouvernement du Québec, ministère des Transports, 1982, p. 28.

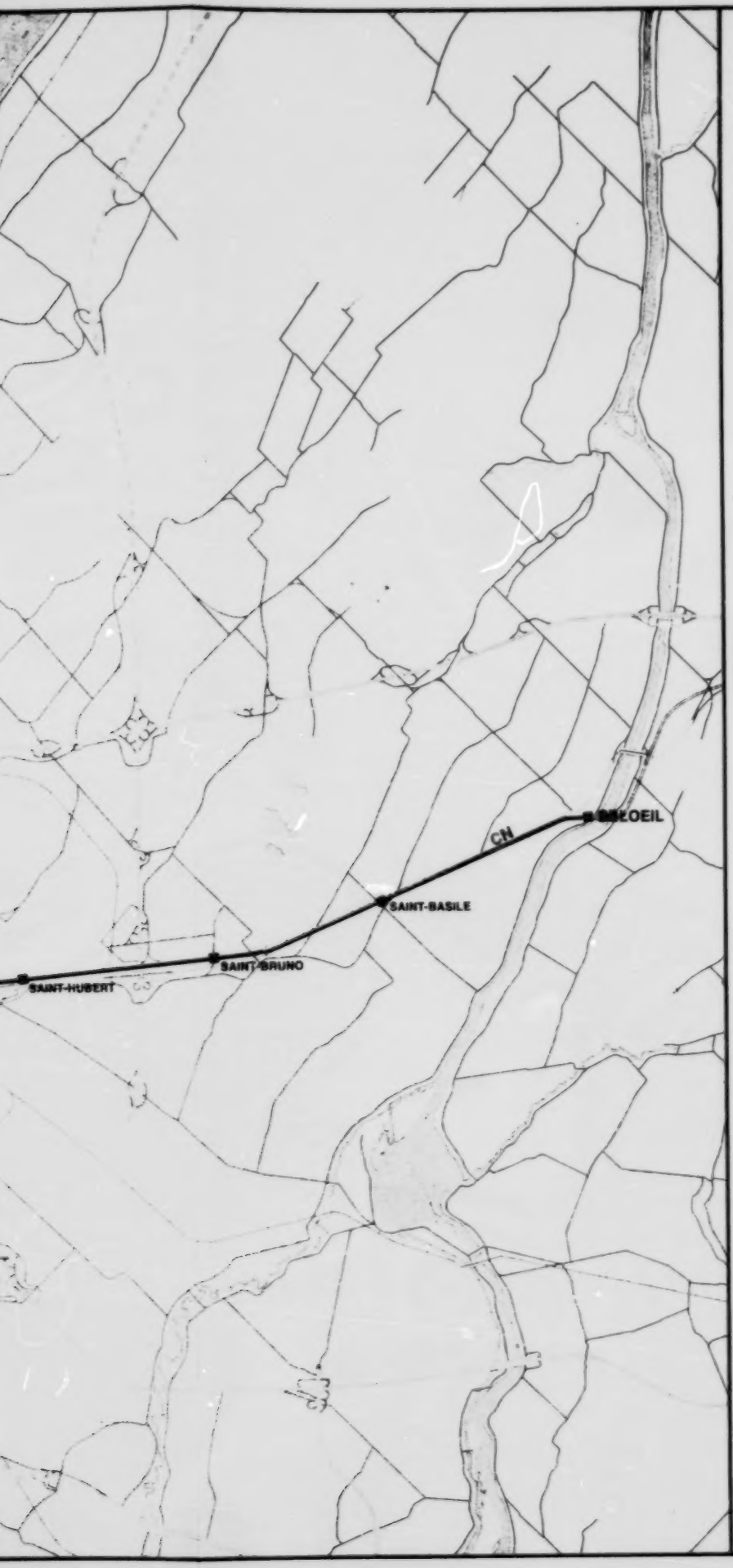
Ce plan de transport propose la mise en place de trois lignes est-ouest de transport collectif rapide, soit les lignes 1, 5 et 6 dans la partie est de l'Ile, ce qui dépasse les besoins présents et futurs du transport et ne peut justifier, jusqu'à ce jour, des dépenses sûrement considérables. Il serait donc préférable de reporter à plus tard l'exécution de ces travaux, puisque actuellement les besoins apparaissent insuffisants. De plus, l'affluence des lignes 5 et 6 surchargera la ligne 2 et obligera la construction d'une nouvelle ligne nord-sud comme le prévoyait le BTM. Par conséquent, une seule ligne additionnelle vers l'Est est donc justifiée, et on ne peut que favoriser celle déjà prévue vers Ville d'Anjou (voir carte).

2.3.2 BTM et BTM INTERNATIONAL

Le Bureau de transport métropolitain compte à son service toutes les compétences nécessaires pour établir les projets, faire construire, équiper, surveiller les travaux et mettre en service un système de transport, y compris toutes les facilités et services nécessaires à son exploitation et son entretien. Il compte plus de 300 employés dont une centaine d'ingénieurs et une dizaine d'architectes.

Le BTM a acquis ses connaissances et son expérience à travers la planification et la construction d'un réseau de métro souterrain de 65,4 km dont 46,8 km sont terminés, en plus de la surveillance de la construction de 760 voitures.

REPENTIGNY
6
61e AVENUE
POINTE-AUX-TREMBLES
63e AVENUE
RIVIÈRE-DES-PRAIRIES
ARMAND BOMBARDIER
LAVAL
LANGELIER
LACORDAIRE
5
ANJOU
1
HONORÉ-BEAUGRAND
VIAU
PIE IX
SAINT-MICHEL
PAPINEAU
VIMONT
HENRI-BOURASSA
2
SAUVÉ
MONTRÉAL
DEUX-MONTAGNES
3
MEILLEUR
JEAN-TALON
LAVAL
BOIS-FRANC
2
CÔTE-VERTU
LONGUEUIL
MONT-ROYAL
PORTAL HEIGHTS
BERRI-DE-MONTIGNY
ROXBORO
COLLÈGE
6
VINCENT-D'INDY
À-MA-BAIE
GARE CENTRALE
3
BONAVENTURE
SAINT-LAMBERT
SAINT-HUBERT
SAINT-BRUNO
SAINT-BASILE
CN
GARE WINDSOR
SNOWDON
5
2
WESTMOUNT
LIONEL-GROULX
CP
MONTRÉAL-OUEST
VALOIS
RUE BEACH
DORVAL
LACHINE
ANGRIGNON
1
CEDAR PARK
POINTE-CLAIRE
BEACONSFIELD
BEAUREPAIRE
BAIE D'URFÉ
SAINTE-ANNE-DE-BELLEVUE
CN
DORION
ÎLE PERROT



COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL

LE RÉSEAU DE TRANSPORT COLLECTIF RAPIDE

RESEAU DE METRO EXISTANT

RESEAU DE METRO EN CONSTRUCTION OU AUTORISE

TRONÇON À L'ETUDE

METRO DE SURFACE

TRONÇON À L'ETUDE

TRAIN DE BANLIEUE

STATION DE CORRESPONDANCE

ÉCHELLE 1:150 000

CARTOGRAPHIE: SERVICE DE LA PLANIFICATION DU TERRITOIRE

Le BTM est, de par son expertise reconnue mondialement, devenu un expert-conseil amenant la création de BTM International qui permet à la Communauté urbaine de Montréal de vendre à l'étranger son expertise en matière de construction de métro.

La proposition gouvernementale reste à peu près muette quant à l'avenir du BTM à l'intérieur de l'ORT. Elle mentionne qu'il y aura regroupement des effectifs du BTM, environ 300 personnes, et des quelques employés du COTREM. Or, le regroupement proposé ne peut se faire que de deux façons: les individus de chacun de ces organismes sont invités à faire partie du nouvel organisme sur une base personnelle, ou bien les deux organismes sont transférés à l'ORT comme deux entités distinctes.

La première hypothèse se traduirait inévitablement par une perte importante de l'expertise que le BTM s'est acquise au prix d'efforts soutenus pendant plusieurs années. Ce qui fait la force du BTM, en effet, c'est d'abord la complémentarité des connaissances possédées par les individus qui le composent d'une part, et l'esprit dans lequel le travail s'accomplit d'autre part. Ces éléments, fruit d'un travail commun et de longue haleine, ont engendré de saines relations sur le plan humain et un réseau de communications rapide, qui créent à la foi un climat de collaboration et de bonne entente, de même qu'une grande efficacité au niveau des réalisations.

La seconde hypothèse, soit le transfert du BTM à l'ORT comme une entité monolithique, entraînerait la perte de son nom et donc de son identité. Sa renommée chèrement acquise et qui maintenant est reconnue mondialement, mourra aussi avec son nom.

Et pourtant, c'est grâce à cette réputation, bâtie à coup d'efforts, que des entreprises québécoises ont récemment décroché d'importants contrats sur le marché international.

Le BTM étant un organisme à vocation technique spécialisée, il s'est doté de méthodes de travail et de gestion axées sur la réalisation concrète des projets qui lui sont confiés. Contrairement au COTREM, il possède un personnel qu'il a lui-même aguerri et, partant, accorde peu de mandats à des entreprises extérieures pour l'aider à réaliser son travail. Le BTM est définitivement capable d'oeuvrer sur l'ensemble de la région.

Il faut sûrement laisser le BTM à la Communauté urbaine de Montréal qui possède, avec ses autres services et son organisme mandataire de gestion du service de transport en commun, la CTCUM, un système opérationnel intégré pour bien construire les infrastructures nécessaires. A cela, ajoutons que ce système intégré est largement orienté par les élus, que ce soit par le Conseil, la prochaine Commission consultative sur le transport en commun et le Comité exécutif de la Communauté.

2.4 INTERVENANTS

Le texte de la proposition conclut, après une analyse sommaire que le présent cadre institutionnel, en matière de transport en commun dans la région de Montréal, est inadéquat sous plusieurs volets. C'est également sur cette conclusion qu'est proposée la création d'un organisme régional de transport, ayant des pouvoirs locaux propres aux municipalités, des pouvoirs régionaux propres à la Communauté urbaine de Montréal et aux MRC et enfin, des pouvoirs suprarégionaux.

2.4.1 Rôle et compétences

La discussion présentée dans la proposition apparaissant incomplète sous certains angles, permettez-moi d'y apporter quelques réflexions additionnelles.

2.4.1.1 Usagers

A l'examen de la législation applicable en cette matière, on peut constater que certaines dispositions favorisent l'exercice, par les usagers, de représentations ou de suggestions auprès des élus municipaux, notamment en matière de transport en commun.

En effet, la Commission permanente du transport en commun qui sera créée en vertu de la Loi de la Communauté urbaine de Montréal telle qu'amendée par la Loi 46, devra, dans l'exercice de ses compétences, tenir des auditions

publiques et recevoir les mémoires, commentaires et propositions des usagers des systèmes de transport en commun.

D'autre part, en ce qui concerne les usagers disséminés hors du territoire de la Communauté urbaine de Montréal, le mécanisme prévu à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme pourrait, à l'occasion des consultations publiques, servir aux fins de la consultation sur le transport en commun. Rappelons que la même possibilité existe lors des séances des conseils municipaux où un contribuable peut s'adresser au conseil et formuler les questions qu'il juge à propos, notamment en matière de transport en commun.

Ces mécanismes sont souples et surtout efficaces puisque la population peut intervenir directement, en plus de mettre en pratique l'énoncé du principe de la valorisation des institutions municipales mis de l'avant par le Gouvernement du Québec au cours des dernières années. Il existe donc des forums de consultation en matière de transport en commun dans la région de Montréal dont celui de la Commission du transport en commun de la Communauté qui sera prochainement créée. Par conséquent, il n'est sûrement pas utile de créer une commission consultative régionale pour la population.

2.4.1.2 Municipalités

Au niveau des autorités locales, la loi actuelle donne juridiction aux conseils municipaux d'instituer des services de transport en commun à l'intérieur de leur territoire.

Au niveau intermunicipal, il est possible pour plusieurs municipalités de conclure des ententes relatives au transport en commun pour desservir plusieurs d'entre elles par un seul service.

Les municipalités régionales de comté, dans l'élaboration du schéma d'aménagement, traiteront de la mise en place des infrastructures et des outils de développement que sont les services de transport en commun.

Il est relativement aisé de s'apercevoir que la mise en place des politiques de transport en commun, dans ce cadre institutionnel, est source de conflits, plus particulièrement dans la région de Montréal où viennent s'ajouter trois des plus importants transporteurs au Québec: la CTCUM, la CTL et la CTRSM.

Un survol des dispositions législatives applicables au transport en commun, nous permet de constater qu'il est très important d'en imbriquer les politiques et leur application avec les structures déjà mises en place au prix de maints efforts. A titre d'exemple, je suis d'avis qu'il serait imprudent de laisser de côté les limites des municipalités régionales de comté dans l'administration du transport en commun. Autrement, chacun des organismes concernés aurait peine à cerner le territoire de l'exercice de sa compétence, problème qui dégénérerait en conflit de juridiction et donc en une impossibilité d'agir.

En conclusion, il m'apparaît clair que l'on doive respecter les organismes déjà existants, tant au niveau local qu'au niveau intermunicipal et supra-municipal.

2.4.1.3 Communauté urbaine de Montréal

La Communauté urbaine de Montréal dispose de larges pouvoirs en matière de transport en commun. A cette fin, le Conseil de la Communauté créait le "Bureau de transport métropolitain". En élaborant ce mandat, le Conseil a pourvu la Communauté d'un outil efficace et souple, en plus de générer des retombées économiques pour l'ensemble des manufacturiers d'équipements de transport.

La Loi 46 a institué la création d'une commission permanente du Conseil appelée la "Commission du transport en commun". Composée de membres du Conseil de la Communauté, elle doit étudier toutes questions touchant son domaine de compétence et faire les recommandations appropriées. La CTC tient des séances publiques sur le territoire de la Communauté et ses séances peuvent prévoir une période questions. Un rapport de la Commission n'a d'effet que s'il est ratifié par le Comité exécutif ou le Conseil de la Communauté, le cas échéant.

Le nouvel article 296.1 de la Loi de la Communauté accorde un pouvoir d'importance à la CUM:

> 296.1 "La Communauté peut conclure une entente avec une entreprise de transport en vue de la fourniture d'un service de transport en commun à l'intérieur du territoire de la Commission entre un point situé à l'intérieur de ce territoire et un autre situé hors de celui-ci. La Communauté a tous les pouvoirs nécessaires à l'application de cette entente."

L'exercice de ce pouvoir laisse entrevoir plusieurs possibilités et sera susceptible d'assurer le développement des modes de transport en commun et de favoriser l'implantation d'une intégration intermodale.

Responsable de l'adoption d'un schéma d'aménagement sur son territoire, la Communauté, en conformité avec la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, assurera les mécanismes de consultation prévus en y insérant une de ses composantes essentielles: les infrastructures de transport en commun.

Un réseau de transport urbain tel celui dont s'est doté la Communauté, est susceptible d'accroître le potentiel économique de celle-ci. Le développement d'un tel réseau entraîne un développement économique et la coopération des agents de développement sur le territoire.

L'autonomie de gestion de la Communauté assure déjà le développement et le maintien d'une infrastructure de transport en commun s'étalant sur tout son territoire.

La représentativité de cet organisme et les multiples outils dont il dispose offriront une solution adéquate à la problématique du transport en commun sur le territoire de la CUM, et pourraient même, avec l'accord des intéressés, offrir une solution régionale de transport.

La Loi de la Communauté urbaine de Montréal fait en sorte que la Communauté possède à peu près tous les pouvoirs nécessaires pour répondre aux aspirations de la population de son territoire.

En effet, lors des audiences sur le projet de Loi 46, j'exposais certaines positions à l'égard de la Commission de transport de la Communauté urbaine de Montréal, lesquelles demeurent inchangées même si certaines améliorations, tel un meilleur contrôle budgétaire, ont été apportées à la Loi 46. J'y reviendrai plus loin.

2.4.1.4 Industrie du taxi

Le ministère des Transports présentait, tout récemment, sa proposition relative à l'industrie du taxi intitulée "De nouvelles avenues pour le taxi". Cette proposition prévoit le transfert de certains pouvoirs aux autorités locales ou régionales. C'est ainsi que le ministère des Transports souhaite que les pouvoirs d'élaboration des politiques et pouvoirs de réglementation soient dévolus au Conseil de la Communauté, réglementation qui sera mise en application par le service de Police de la Communauté urbaine de Montréal.

Toujours selon cette proposition, la décentralisation sera effectuée de façon progressive. Elle fait du taxi un mode de transport en commun utilisé en complément ou en substitut aux systèmes actuels. Il restera à déterminer l'ampleur et l'application particulière de la réforme de l'industrie du taxi. Cependant, dans le cadre d'une vision régionale du transport en commun, on devra envisager l'intervention ou, tout au moins, tenir compte des intérêts de cette industrie.

Je tenais à rappeler que cette industrie fait aussi partie du débat actuel, même si une commission parlementaire est prévue à cet effet, car la Communauté urbaine de Montréal ne doit pas hériter d'une nouvelle compétence sans qu'elle en connaisse les répercussions économiques et financières.

2.4.1.5 Transporteurs ferroviaires

Organismes autonomes, la Compagnie des chemins de fer nationaux et le Canadien Pacifique ont toujours joui d'un rôle déterminant dans le transport en commun de la région de Montréal.

Dans le but de mettre à profit les ressources physiques et humaines dont ils disposent, ils ont conclu des ententes et contrats de services avec la CTCUM. Ces ententes, respectant l'autonomie des transporteurs respectifs, articulent les éléments de l'intégration intermodale souhaitée par le Gouvernement du Québec.

Au lieu de préconiser une intégration systématique qui soulèverait des questions juridiques complexes et délicates, notamment en ce qui a trait à l'intégration des ressources humaines, on doit plutôt s'efforcer de respecter l'autonomie des transporteurs ferroviaires par le biais d'interventions volontaires, des ententes et des contrats de services.

L'encadrement des associations accréditées de transporteurs ferroviaires et celui des commissions de transport diffèrent énormément. Les conditions de travail prévues aux conventions collectives respectives ne présentent aucun élément de similitude et elles sont même incomptabiles à maints égards. Une telle intégration laisse entrevoir des conflits majeurs de juridiction non susceptibles d'assurer l'efficacité des systèmes de transport intermodaux en plus du danger de voir s'établir des unités de négociation intégrées qui pourraient menacer l'efficacité des réseaux de transport.

2.4.1.6 Gouvernement du Québec

La participation du Gouvernement du Québec s'illustre sous maintes facettes dans le transport en commun. Par ailleurs, nous pouvons la classer en deux grands types: le cadre institutionnel et l'environnement politique.

a) Cadre institutionnel

Le ministre des Transports voit à l'application des diverses lois concernant le transport en commun: Loi sur les cités et villes, Code municipal, Loi sur les corporations municipales et intermunicipales de transport, etc... Diverses législations ou réglementations lui accordent plus ou moins de discrétion dépendamment de la matière et des compétences concernées.

Par ailleurs, il est responsable de plusieurs programmes de subventions, notamment la politique d'aide gouvernementale au transport en commun (Décret 3031-80) où il élabore les modalités d'application des politiques gouvernementales du transport.

D'autres organismes jouent aussi un rôle dans l'élaboration des politiques et règles relatives au transport en commun. Notons le Conseil consultatif des transports et la Commission des Transports du Québec, responsable du respect des règlements et siégeant même en appel de certaines décisions de la CTCUM.

Mentionnons également le Conseil des transports de la région de Montréal (COTREM) qui, quoique créé par décret, est chargé d'un rôle de coordination et de concertation des divers intervenants de la région, en plus de conseiller le ministère des Transports en matière de planification et de développement des équipements; il est responsable du scénario d'intégration des trains de banlieue sur le territoire de la CUM. Ces dernières années, le COTREM a envahi presque toutes les compétences dévolues aux divers organismes mentionnés précédemment. Non représentatif et largement dysfonctionnel, il est intéressant de noter dans la proposition gouvernementale, qu'un changement d'orientation est amorcé à son égard.

Depuis quelques années, le monde municipal a vécu plusieurs changements et a emboîté le pas à plusieurs réformes, telles: la réforme de la fiscalité municipale, la politique d'aménagement du territoire, la protection du territoire agricole, les changements relatifs à la démocratie municipale, notamment au mode de représentation et à la participation des citoyens aux affaires municipales. En ces matières, le ministère des Affaires municipales est un important partenaire des municipalités, plus précisément de la Communauté urbaine de Montréal.

b) Environnement politique

1) Politique du transport en commun

En septembre 1980, le Gouvernement faisait connaître sa politique globale d'aide au transport en commun en octroyant des subventions établies par les revenus générés par les services réguliers du

transport en commun, et d'autres pour l'implantation des laissez-passer mensuels. De plus, au chapitre des immobilisations des organismes de transport en commun, le Gouvernement a établi plusieurs types de subvention: achat d'autobus, contrats location-acquisition, etc... Quant à la CUM, une subvention de 60% est maintenue pour le réseau initial du métro de Montréal et de ses prolongements dont les travaux ont été entrepris avant le 1er janvier 1980, ainsi qu'une subvention de 100% pour les travaux de prolongement du métro, réalisés après le 1er janvier 1980, selon un protocole d'entente entre la CUM et le Gouvernement du Québec.

Cette politique fut, par ailleurs, modifiée à deux reprises en ce qui concerne la CUM. Mentionnons le décret 676-81 du 4 mars 1981 décrivant les orientations du transport en commun dans la région de Montréal. Par la suite, les modalités de cette politique furent amendées par le décret 650-82 du 17 mars 1982. Il y est en effet prévu que la subvention sera versée à compter de la réalisation de certaines conditions.

> "(...) 3. le versement de la subvention de 100% prévue au sous-paragraphe précédent est conditionnel à ce que:
>
> - la CTCUM procède, sans un délai imparti fixé par le ministre des Transports, à l'intégration des services de trains de banlieue CN-Deux-Montagnes et CP-Dorion sur le territoire de la CUM;
>
> - la CUM soumette à l'approbation du gouvernement un plan d'immobilisation et de financement triennal avec échéancier des travaux requis pour la réalisation des lignes de métro, tant souterrain qu'en surface;
>
> - la CUM soumette à l'approbation préalable du ministre des Transports le budget annuel requis pour ces travaux et leurs plans d'exécution."(1)

(1) Décret 650-82, 82-03-17, G.O.Q., 1982, Partie II, page 1299.

Je profite donc de cette occasion pour rappeler au Gouvernement que la Communauté a réalisé les conditions demandées pour l'obtention des subventions.

2) Comité conjoint Québec-Municipalités

Cette réforme prévoyait l'élargissement de l'assiette fiscale municipale et un certain accroissement des revenus des municipalités par le biais du paiement d'"en lieu" pour les immeubles du réseau gouvernemental, scolaire ou des affaires sociales. Cette réforme entraînait de plus la réorganisation complète des politiques d'aide aux municipalités, notamment en matière de transport en commun.

Cette dernière considération fut l'un des motifs de l'élaboration de la politique d'aide au transport en commun mentionnée plus haut.

3) Revalorisation des institutions municipales

En 1980, le Gouvernement du Québec adoptait une série de réformes relatives à la démocratie dans les municipalités, notamment dans les domaines suivants: représentativité électorale, politique de rémunération, ouverture des délibérations des conseils municipaux en instituant la période de questions... C'est sous ce dernier aspect que l'on voulait favoriser l'intervention du citoyen aux affaires de sa municipalité.

Parallèlement à ces modifications, le Gouvernement adoptait une série de politiques visant à revaloriser les institutions municipales, à préparer le terrain à des organismes supramunicipaux, en créant les municipalités régionales de comté.

Tout récemment, la loi modifiant la Loi sur la Communauté urbaine de Montréal, sanctionnée le 11 juin 1982, réorganisait les structures administratives de la CUM, réaménageait la représentation politique au sein de son Comité exécutif et donnait au Conseil de la Communauté un contrôle accru sur les activités de la CTCUM.

Le mémoire que je présentais à la Commission parlementaire sur le projet de Loi 46 a largement fait état de la nécessité, tant politique que technique, d'une harmonisation du développement des opérations du transport en commun à Montréal. Cependant, cette harmonisation doit se faire dans le cadre et selon les principes exposés dans les récentes réformes applicables au monde municipal. Soulignons, entre autres, les pouvoirs que détient le Conseil de la Communauté urbaine de Montréal sur les opérations de la CTCUM, notamment en matière de tarification.

Nous pensons donc qu'il est impératif que cette réorganisation soit élaborée en concordance, et dans le cadre des réformes précédemment exposées.

L'environnement actuel touchant les divers intervenants tire sa source de plusieurs dispositions législatives. Aussi, la réforme proposée en cette matière implique plusieurs modifications d'importance et un travail de concordance législative d'envergure.

Afin de préserver l'efficacité et la souplesse nécessaires à l'élaboration de politiques de transport en commun touchant ces divers intervenants, un nouveau cadre institutionnel devra s'amorcer, ayant en vue les efforts déjà déployés en matière de fiscalité municipale, d'autonomie locale, de revalorisation des institutions déjà existantes: corporations publiques fédérales, corporations privées fédérales, partenaires syndicaux, etc...

Cette souplesse et cette efficacité me semblent mieux servies par l'élaboration et les négociations d'entente de contrats de services tel que prévu dans la législation actuelle.

2.4.2 Cadre institutionnel proposé

Se justifiant des principes de décentralisation, de concertation régionale et de représentation démocratique, le ministre des Transports élabore les grandes lignes d'un nouvel organisme "suprarégional", doté de pouvoirs décisionnels relatifs à la planification, à la définition des niveaux de services, de tarification, de redistribution des revenus, d'information et de coordination.

Un sujet fort important est absent de cet exposé, soit le point de vue du contribuable à qui il revient de droit de définir lui-même les services qu'il désire et qu'il défraie en partie. Afin de bien identifier la mesure de ce besoin au caractère local ou régional des désirs de l'usager comme du contribuable, rappelons que 95% des déplacements s'effectuent par les trois commissions de transport. Que la CTCUM, à elle seule, véhicule 92% de ces usagers.

Les systèmes de transport collectif rapide à haute capacité se retrouvent à l'heure actuelle en grande partie sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal. L'étendue du réseau initial, avant la création de la Communauté, correspondait à un besoin local, limité sur ledit territoire; les prolongements plus récemment construits et ceux en construction correspondent à ce même besoin.

A la mesure des besoins régionaux, l'usager requiert un accès facilité entre les divers réseaux et une intégration tarifaire; il est à noter que cette intégration est complètement réalisée sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal.

La définition des niveaux de services, ainsi que la planification des systèmes de transport à haute capacité demeure, dans ce contexte, une responsabilité correspondant à des attentes locales dont les contribuables défraient une importante proportion des coûts.

Les services offerts par les commissions de transport actuelles dans leur territoire respectif de même qu'à l'extérieur de ceux-ci, en raison de leur nature, ont un caractère municipal ou intermunicipal. C'est pourquoi je suis d'accord avec la proposition gouvernementale à l'effet que le contrôle de ces organismes soit confié aux élus locaux.

C'est d'ailleurs là, une importante innovation de la Loi 46 modifant la Loi de la Communauté urbaine de Montréal, à la différence que le Conseil de la Communauté urbaine de Montréal garde aussi la responsabilité de l'adoption des tarifs.

Plus encore, le contrôle de la CTCUM par le Conseil et le Comité exécutif de la Communauté est essentiel pour une saine administration; il lui est donc important de contrôler l'administration du transport en commun en instaurant un contrôle plus serré par les élus. Ainsi, la CTCUM devra être dirigée par des élus tout comme à la CTCUQ, à la CTRSM et à la Commission de transport du Toronto Métropolitain.

La planification d'un réseau de transport en commun et les coûts de production qui en résultent sont d'abord fonction des besoins des usagers qui, nous l'avons vu, revêtent un caractère à prédominance locale. Aussi, la proposition gouvernementale de régionaliser certains équipements ne correspond nullement au caractère local de la prise de décision pour la planification et le développement des systèmes de transport.

L'élaboration du territoire juridique applicable aux éléments régionaux des besoins de transport en commun doit tenir compte des véhicules institutionnels existants. Ainsi, lorsque le Gouvernement arrête son choix sur la région métropolitaine de recensement comme territoire de l'organisme régional, il met de côté les territoires organisés des MRC, fruit d'ententes et de discussions des municipalités qui les constituent. Le rôle premier de ces organismes étant d'élaborer les schémas d'aménagement du territoire. Il existe un risque énorme de confier l'étude des puissants outils de développement d'aménagement que sont les systèmes de transport en commun à un organisme qui exerce sa juridiction sur un territoire différent et ne respecte pas l'option préférentielle d'aménagement. Par contre, les MRC constituent des outils fort précieux de discussion auprès des usagers sur les besoins locaux offrant à cette occasion une table de concertation sous-régionale.

Afin d'éviter, comme le rappelle le Gouvernement, la création de nouveaux organismes de transport, il est souhaitable de favoriser l'octroi de contrats de services à un transporteur existant, sous le contrôle du conseil local ou des conseils municipaux locaux concernés par l'organisation du transport en commun de leur territoire. De cette façon, le conseil local garde plein contrôle (adoption de tarifs, de niveaux de services, adoption du budget) en lui confiant, de plus, le soin d'élaborer les plans et devis. Tel qu'énoncé dans la proposition, la responsabilité financière de ces réseaux demeurera à un niveau local, selon les priorités et les moyens des conseils municipaux.

Par contre, il me semble que le Gouvernement dénature son option décentralisatrice en se réservant plusieurs pouvoirs au sein de l'organisme régional proposé, ou en confiant audit organisme des responsabilités de nature locale ou sous-régionale.

La planification et le développement au sein de cet organisme deviennent une option régionale dont les décisions d'immobilisation d'importance sont prises par le Gouvernement dans l'exercice de son droit de véto.

De par sa nature, le COTREM échappe au contrôle des élus. Au lieu de remédier à ces déficiences pour améliorer son fonctionnement à un niveau technique, la proposition amène une nouvelle structure avec l'élargissement du rang des intervenants. Ce faisant, il éloigne l'usager de son répondant local et dilue sa représentation démocratique.

Le mode de représentation de l'organisme proposé ne tient compte ni du poids démographique de la Communauté, ni de son poids économique malgré les responsabilités financières d'importance qu'elle assume déjà. La rationalité de ce mode de représentation est absente comparant les déplacements pris en charge par son mandataire, la CTCUM. En effet, la représentativité proposée pour la CUM, au sein du Conseil, est de 45% pour 92% des déplacements, alors que les MRC obtiendraient 25% des votes pour 5% des déplacements.

La comparaison , selon les données de la proposition de la représentation du Conseil versus la population de la CUM, démontre la même faille:

Organisme	Population	Représentation
CUM	62,3%	45,2%
Ville Laval	9,5%	9,7%
Groupes Nord	9,8%	16,0%
Charles Lemoyne	10,0%	9,7%
Groupes Sud	8,4%	9,6%
Gouvernement	-	9,7%

En effet, il est pour le moins étonnant de constater que les représentants de 18,2% de la population détiennent la balance du pouvoir dans une situation où la CUM est confrontée aux votes du Gouvernement, de la ville de Laval et de la MRC Charles Lemoyne, alors que le développement et la planification du réseau de transport dit régional, se feront sûrement sur son territoire, et à partir d'un réseau lui appartenant déjà.

Il serait inutile de faire une démonstration plus élaborée sur les possibles situations conflictuelles au sein du futur organisme. Un organisme doté uniquement que de pouvoirs consultatifs, écarterait cette possibilité en plus de respecter les besoins d'harmonisation, de coordination et de concertation des intervenants.

En confiant la responsabilité de mener des consultations publiques pour la réalisation de tout projet d'envergure, le Gouvernement prétend compléter le rôle à être joué par la future Commission du transport en commun du Conseil de la CUM. Bien au contraire, la proposition vient substituer l'organisme à ladite commission, sans que celle-ci ait eu la chance de faire ses preuves ou d'exister.

Aux termes de la proposition, le Gouvernement entend retirer à la Communauté les ressources humaines et les compétences techniques du Bureau de transport métropolitain. Comment la nouvelle commission du Conseil pourra-t-elle fonctionner sans le support technique et les appréciations venant du personnel de sa constituante? L'organisme proposé est un décideur supplémentaire s'ingérant dans les affaires de la Communauté, alors que celle-ci s'efforce de faire connaître son rôle, et qu'elle pratique une politique de rapprochement avec la population de son territoire. Qui plus est, il s'agit d'un retrait pur et simple d'une juridiction de la Communauté urbaine de Montréal, juridiction que le Gouvernement du Québec vient tout juste de renforcer.

2.5 FINANCEMENT

Le présent mémoire a traité jusqu'à maintenant de plusieurs facettes du transport en commun. La question financière est, comme il l'a déjà été mentionné, le problème le plus urgent à résoudre. Pourquoi? Parce que ce service public coûte très cher à la population et que les divers partenaires financiers, le Gouvernement du Québec et les municipalités y contribuent largement. C'est pourquoi un examen attentif du financement de cette industrie est nécessaire.

Comme on le sait, il existe plusieurs niveaux de contribution pour financer l'exploitation des réseaux de transport en commun: le contribuable (municipalités), l'usager, et le Gouvernement du Québec.

2.5.1 Problématique

2.5.1.1 Part des contribuables

Le fardeau fiscal, supporté par les contribuables des municipalités de la Communauté urbaine de Montréal, a été traditionnellement plus élevé que celui des autres municipalités du Québec. Durant la période des quatre années qui précéda l'entrée en vigueur de la réforme de la fiscalité municipale, soit de 1975 à 1979, les municipalités ont été le partenaire le plus durement touché par les hausses considérables des coûts qu'ont connu les moyens de transport en commun. En effet, le fardeau supporté par les municipalités avait triplé en quatre ans. Durant cette même période,

le fardeau du Gouvernement s'est aussi accru considérablement alors que celui des usagers a diminué dans la même proportion. Les graphiques apparaissant aux pages suivantes illustrent bien cette réalité.

Il est souvent mentionné dans la proposition que les municipalités situées hors de l'Île de Montréal profitent des services de transport de la CUM, sans contribuer au coût de ces services. Nous comprenons très mal que la proposition gouvernementale n'ait pas donné suite à cette affirmation.

2.5.1.2 Part des usagers

L'implantation de la politique d'aide à l'usager, au cours de 1980 a eu pour effet de continuer de faire baisser sa part relative dans le coût du transport en commun. En 1978, les revenus provenant des usagers couvraient 48,5% des coûts d'opérations, alors qu'en 1982, ce pourcentage n'est que de 41,2% (voir tableau VI). De plus, celui-ci ne participe pas au financement des immobilisations du métro.

2.5.1.3 Part du Gouvernement

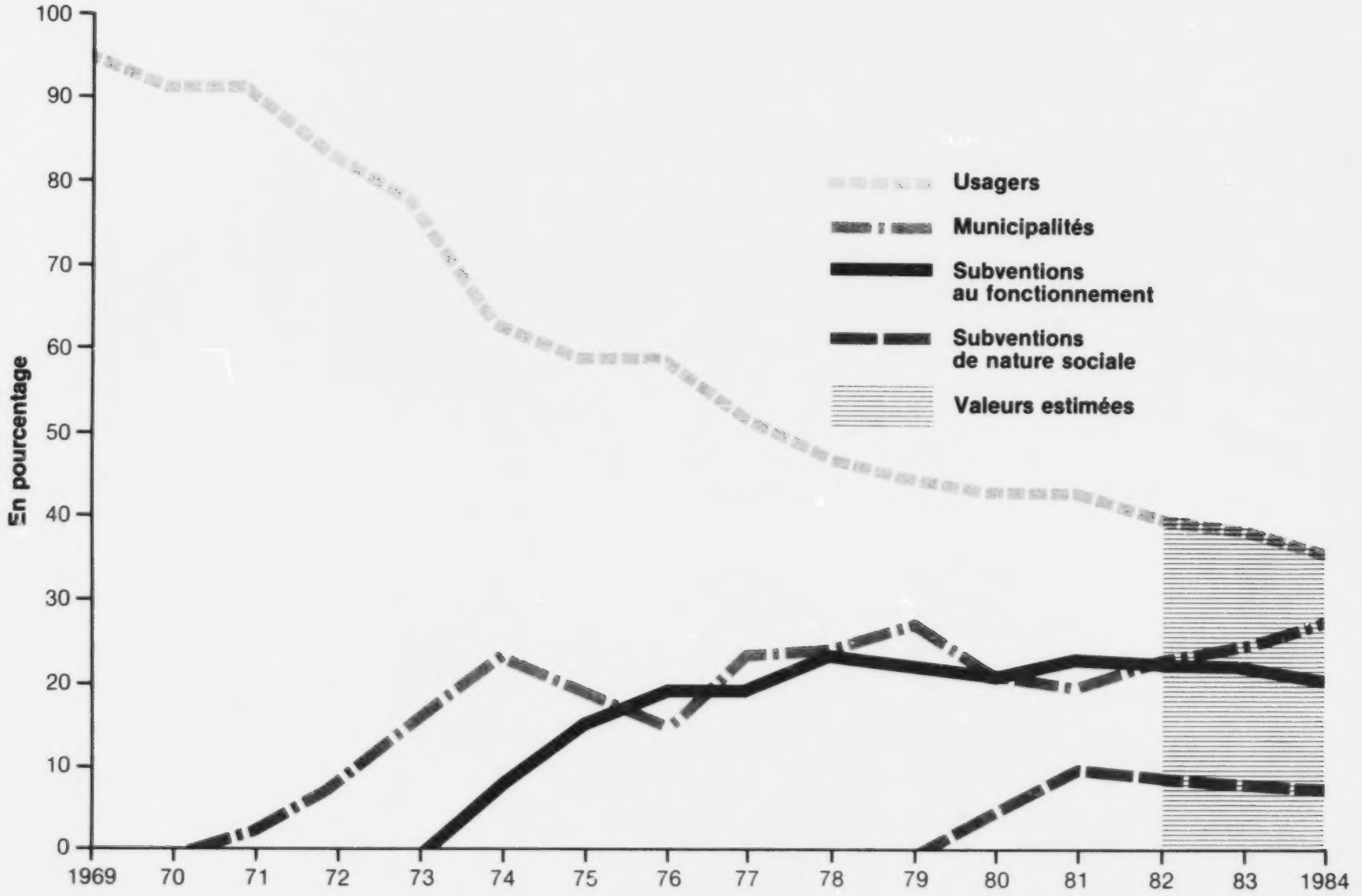
Durant cette même période, la part du Gouvernement est passée de 26,4% à 36,3% des dépenses d'opérations. La cause principale de cette augmentation substantielle a été la diminution accentuée de la participation des usagers par l'introduction du laissez-passer mensuel. Quant à la diminution de la participation des municipalités, de 25,1% en 1978 à 22,5% en 1982, elle s'inscrit à l'intérieur du cadre prévu par la réforme de la fiscalité municipale.

TABLEAU VI

COMMUNAUTE URBAINE DE MONTREAL
PARTICIPATION AU COUT DU TRANSPORT EN COMMUN
ANNEES 1978 ET 1982
(en millions de $)

	1978		1982	
OPERATIONS	$,000	%	$,000	%
gouvernement	55,6	26,4	133,9	36,3
voyageurs	102,3	48,5	152,2	41,2
municipalités	52,9	25,1	83,1	22,5
	210,8	100,0	369,2	100,0
SERVICE DE LA DETTE - METRO				
gouvernement	47,3	60,0	86,8	64,3
voyageurs		-	-	-
municipalités	31,6	40,0	48,1	35,7
	78,9	100,0	134,9	100,0
TRANSPORT EN COMMUN - TOTAL				
gouvernement	103,0	35,5	220,7	43,8
voyageurs	102,3	35,3	152,2	30,2
municipalités	84,4	29,2	131,2	26,0
	289,7	100,0	504,1	100,0

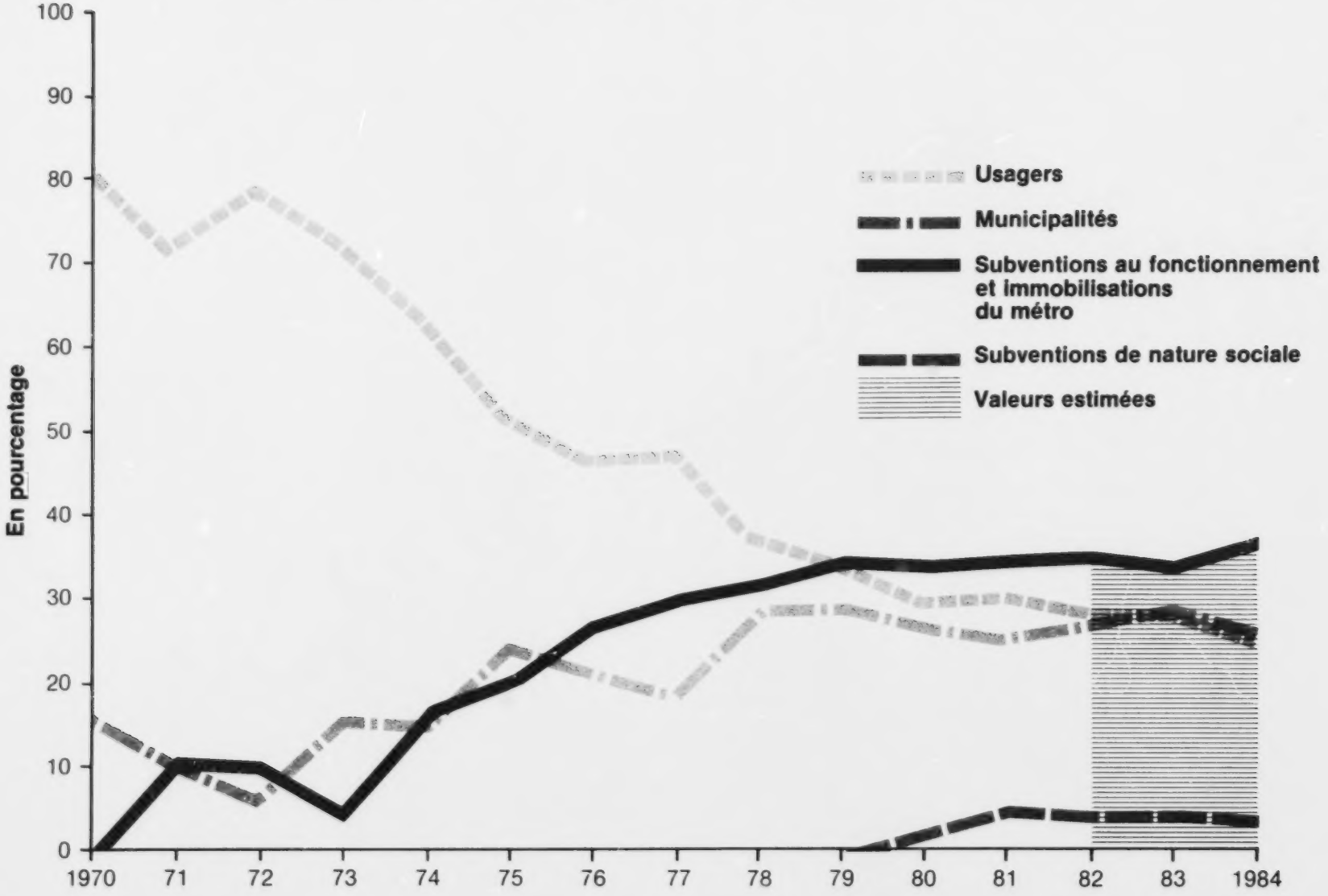
Revenus d'exploitation de la Commission de transport de la Communauté urbaine de Montréal depuis 1969 en pourcentage de tous les revenus



Source : Bureau du Président du Comité exécutif de la Communauté urbaine de Montréal

octobre 1981

Répartition des dépenses du transport en commun sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal depuis 1970 en pourcentage des dépenses totales



Source : Bureau du Président du Comité exécutif de la Communauté urbaine de Montréal

octobre 1981

Compte tenu de l'entrée en vigueur de la réforme de la fiscalité municipale, l'impôt foncier devenait à toutes fins pratiques, la seule source de financement des municipalités. Le Gouvernement a donc réaménagé sa politique d'aide au transport en commun.

Puisque la réforme ne corrigeait pas le problème fiscal communément appelé "effets de débordement", j'ai proposé en 1981 de faire participer pleinement toute la région montréalaise au déficit et au service de dette des réseaux de transport rapide, ainsi qu'au coût de l'intégration tarifaire. Cette proposition n'a pas été retenue.

2.5.1.4 Réforme de la fiscalité municipale

Sur la base des données de 1979, la politique d'aide au transport en commun devait procurer à la Commission de transport de la Communauté urbaine de Montréal des contributions gouvernementales supplémentaires estimées à 15 millions $ tel qu'il apparaît au tableau VII. Cet objectif n'a pas été atteint, puisque les gains nets ont été de 7,6 millions $ en 1980, de 14,8 millions $ en 1981 et celui estimé pour 1982 est de 5,7 millions $. Compte tenu de l'inflation depuis 1979, le gain net aurait dû s'élever à environ 20 millions $ en 1982.

En contrepartie, la réduction accordée aux usagers via la subvention relative aux laissez-passer, a été beaucoup plus coûteuse que prévue pour le Gouvernement. De 6,6 millions $ qu'elle était estimée en 1979, elle passera à plus de 30 millions $ en 1982.

TABLEAU VII

ANALYSE DES RESULTATS DE LA
REFORME DE LA FISCALITE MUNICIPALE
PARTICIPATION AU COUT DE FONCTIONNEMENT
DE LA CTCUM

(en millions de $)

	Réforme fiscale 1979	1980	1981	Projections 1982
Réduction de la participation des municipalités	15,0	7,6	14,8	5,7
Réduction de la participation des usagers	6,6	13,9	27,6	30,5
	21,6	21,5	42,4	36,2

2.5.2 Financement des opérations

Le Gouvernement introduit plusieurs nouvelles mesures en regard du financement des opérations, mesures qui méritent d'être examinées attentivement.

2.5.2.1 Mesure de plafonnement

L'analyse des solutions proposées par le Gouvernement nous permet de constater que même, si au cours de la dernière décennie, la part des usagers a littéralement fondu, la contribution de ces derniers demeurera à peu près au même niveau.

Le total des subventions gouvernementales pour fins de fonctionnement, et celles qui s'appliquent aux laissez-passer, sera plafonné au niveau de la contribution des municipalités. Pour la CTCUM, cette proposition signifie qu'en pratique le Gouvernement assumera à l'avenir 50% du déficit, sans tenir compte du fait que le manque à gagner occasionné par l'escompte sur les laissez-passer est une mesure qu'il a introduit en 1980.

Cette proposition aura donc pour effet de faire absorber par les municipalités une partie des coûts occasionnés par la politique gouvernementale de subvention aux laissez-passer.

Il est important de mentionner que seules les municipalités de la CUM devront faire face à ce coût supplémentaire (voir le tableau VIII), soit près de 15,0 millions $.

TABLEAU VIII

EFFETS DU PLAFONNEMENT SUR LES SUBVENTIONS VERSEES PAR LE GOUVERNEMENT
1982
(Fonctionnement et laissez-passer)
(en millions de $)

	Statu quo	Proposition (Plafonnement)	Différence
Autobus urbains	80.3	57.9	22.4
Métro	34.4	29.5	4.9
	114.7	87.4	27.3

EFFETS DU PLAFONNEMENT SI APPLIQUE A LA SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT SEULEMENT
1982

Réseau complet	86.0	73.7	12.3

La subvention, pour fins de fonctionnement, devient une contribution au déficit résiduel, ce qui est l'opposé de ce qui était proposé par le Gouvernement dans la réforme de la fiscalité municipale:

> "Donc, l'aide au déficit d'exploitation des organismes de transport est remplacée par une subvention versée en proportion des revenus générés par les services réguliers de transport en commun des organismes."(1)

2.5.2.2 Répartition des revenus

La révision proposée de la contribution relative des municipalités au transport en commun avance que la participation financière des partenaires s'appuiera dorénavant sur les bénéfices reçus.

Comme le réseau d'autobus urbain de la CTCUM dessert le territoire de la CUM, les bénéfices qui en découlent resteront la propriété de la CTCUM. Pour le réseau du métro, il en sera autrement, puisque ce dernier est considéré, dans la proposition gouvernementale, comme un réseau régional dont une portion significative des bénéfices s'étendra à l'ensemble de la région.

Le problème de la répartition des revenus provenant des usagers du métro et de l'autobus devient donc majeur. Quelle sera la base de répartition qui fera l'unanimité parmi les bénéficiaires?

---

(1) Réforme de la fiscalité municipale et du financement des Communautés urbaines et régionales et du transport en commun, Québec, novembre 1979, p. 22.

Se servir uniquement des résultats de l'enquête Origine-Destination, tel que proposé, enquête effectuée par le service de la Planification de la CTCUM comme base de répartition, semble dangereux pour les raisons suivantes:

- cette enquête n'est effectuée qu'à tous les quatre ans, ignorant donc les changements survenus entre les enquêtes;

- l'enquête ne porte que sur un échantillonnage de 5% alors que 95% des déplacements se font sur le territoire de la CTCUM, de la CTRSM et de la CTL;

- on doit assumer que les usagers qui utilisent à la fois le métro et l'autobus sont répartis 50-50 pour chacun des modes utilisés.

Plusieurs compilations, provenant des résultats réels des revenus et dépenses du nombre de voyageurs transportés par la CTCUM, répartis entre le métro et l'autobus pour les années 1977 à 1981, révèlent une similitude dans les pourcentages obtenus, soit 70% pour la surface et 30% pour le métro. Ce résultat est aussi confirmé par l'enquête Origine-Destination 1978, qui portait sur les modes de transport utilisés par les voyageurs.

La méthode de la répartition des dépenses encourues entre métro et autobus, pourrait donc être utilisée afin de répartir également les revenus. Cette méthode repose sur le système d'information uniforme (SIU), parrainé par le Gouvernement à l'échelle du Québec.

Par conséquent, on peut ainsi proposer que les revenus provenant des usagers utilisant uniquement le métro ou l'autobus, demeureraient à 100% à l'un ou l'autre des modes utilisés. Pour ceux qui utilisent à la fois le métro et l'autobus, il n'y aurait qu'à répartir 70% des revenus aux autobus et 30% au métro. Comme il est très difficile, sur le plan de l'exploitation, de dissocier les opérations du réseau de surface à celles du métro, étant donné qu'il est un système intégré, on comprendra que cette proportion doit être considérée comme une suggestion à la proposition gouvernementale, et non comme un appui à cette dernière.

Si la répartition des revenus du métro régional entre les bénéficiaires est importante, les contrôles qui devront être exercés ne le sont pas moins. A quoi servirait l'implantation d'une méthode de répartition des revenus qui convienne à toutes les parties en cause, s'il n'y a pas de contrôles suffisants pour en garantir les résultats?

On peut lire dans la proposition gouvernemtale que l'ORT aura la responsabilité de la redistribution des revenus entre les bénéficiaires, cependant on ne mentionne pas qui aura la responsabilité de concevoir, d'implanter et d'exercer les contrôles sur les revenus provenant des réseaux à caractère régional. On ne mentionne pas non plus quand et comment ces contrôles seront exercés, et qui devra en supporter les coûts de financement et d'exploitation.

Tout porte à croire qu'à ce chapitre, les réponses à ces questions peuvent être lourdes de conséquence, puisqu'elles touchent à l'autonomie locale, à certains aspects juridiques, aux relations de travail ainsi qu'aux portefeuilles des parties en cause.

2.5.2.3 Bénéficiaires non-usagers

Actuellement, les bénéficiaires non-usagers ne participent pas directement au financement du transport en commun. Le gouvernement propose que ces derniers soient comptés parmi les partenaires devant contribuer au coût du transport en commun. Cette proposition permettrait aux partenaires présents d'ajuster leur participation en fonction de leur capacité financière.

Cependant, ces nouvelles formes de paiement devraient être utilisées pour corriger les effets de débordement car, selon les mesures retenues, la population de la Communauté pourrait être appelée, encore une fois, à assumer une bonne partie des nouvelles contributions.

Le tableau IX indique, pour les sources de financement régional à l'étude, que les recettes perçues pour les taxes sur l'essence et sur le stationnement seraient défrayées par la population de la Communauté dans des proportions de 62% et 68%. Ce qui est complètement inacceptable. Cependant, si le Gouvernement désire utiliser la taxe sur l'essence pour financer le transport en commun, en particulier sur le territoire de la CUM, il faudra premièrement qu'il garantisse que le prix de l'essence dans la région de Montréal n'augmente pas, deuxièmement, que la proportion des revenus de cette taxe devra excéder la part payée par les citoyens de la CUM, et soit suffisante pour corriger les effets de débordement.

TABLEAU IX

SOURCE DE FINANCEMENT REGIONAL
(en millions de $)
pour 1982

	MONTANT	CONTRIBUTIONS		
		Communauté urbaine de Montréal	Extérieur	pourcentage
Taxe sur l'essence	25			
Territoire de la CUM		15,5		62%
Extérieur			9,5	38%
Poste de péage	25			
Nord vers la CUM			19,5	78%
CUM vers le nord		5,5		22%
Stationnement	7			
Origine CUM		4,8		68%
Origine extérieur	—	—	2,2	32%
TOTAL	57	25,8	31,2	
Pourcentage		(45%)	(55%)	

La mesure qui concerne les postes de péage apparaît beaucoup plus équitable, c'est pourquoi j'y reviendrai.

On espère que les nouvelles formules de financement, qui seront retenues par le gouvernement, ne viendront pas sérieusement diminuer l'unique source de financement des municipalités, soit l'impôt foncier.

Advenant que les résultats escomptés dans la proposition gouvernementale soient plus défavorables aux municipalités, la répercussion automatique d'une telle politique sur les contribuables se ferait sentir au moment où l'impôt foncier ne permet plus de marges de manoeuvre supplémentaires.

2.5.2.4 Tarification interzonale

Il est proposé d'appliquer dans la région de Montréal une structure tarifaire interzonale différenciée selon les territoires desservis. Le nonfondement de ce découpage du territoire de la CUM a été critiqué au début de ce mémoire en terme d'aménagement du territoire.

Il a été aussi mentionné, à quelques reprises que la contribution relative des usagers a baissé de manière significative. Or, il ressort de la proposition gouvernementale que la participation de l'usager ne sera pas modifiée en pourcentage des coûts totaux. Ainsi, environ 7% des usagers verront leur participation augmentée de 10%, et 15% subiront une hausse de tarif de moins de 10%. En contrepartie, 7% des usagers bénéficieront d'une baisse de tarif. Enfin, 71% des usagers verront leur participation maintenue au présent niveau.

Il est de plus étonnant de remarquer que 56% des usagers en provenance de Laval, et 31% en provenance de la Rive-Sud immédiate, jouiront d'une baisse de tarif lors de l'implantation de cette proposition.

De plus, une analyse approfondie des effets des propositions financières sur les municipalités de la Communauté quant à l'exploitation, démontre une perte nette de 1,1 million $ pour la Communauté (voir tableau X), lorsque l'on soustrait du gain net les suppléments zonaux à la charge des citoyens de la CUM, soit 3,1 millions $, et lorsque les revenus attribués à la CTCUM (Rive-Sud) sont ajustés pour corriger un défaut de compilation.

Ces résultats ne tiennent pas compte des coûts d'exploitation additionnels nécessaires pour l'émission de nombreux titres de transports différents et des mesures de contrôle qui seraient à implanter. Soulignons également qu'il serait anormal de constater qu'un organisme contrôlerait les revenus, un second les voyageurs, et un troisième émette des jetons de transport.

Enfin, il est également mentionné dans la proposition que cette intégration tarifaire interzonale entraînerait des économies d'échelle et éliminerait la concurrence entre les modes de transport. Les réseaux des commissions de transport dans la région de Montréal ne sont aucunement en concurrence, puisqu'elles desservent des territoires différents. Quant à l'intégration tarifaire, qui constitue, en définitive, le seul problème à régler présentement, rappelons au passage, qu'il est à toute fin pratique résolu pour la grande majorité des usagers habitant le territoire de la Communauté. En ce qui concerne les autres usagers, rien n'empêche actuellement les autorités locales de la région de se concerter pour élaborer un plan d'intégration tarifaire entre la CUM et Laval, la CUM et la CTRSM.

TABLEAU X

ANALYSE DE LA PROPOSITION

EXPLOITATION DU RESEAU*

Effets sur les municipalités de la Communauté
(en million $)

1982

	Statu quo	Proposition	Différence
Autobus urbains	52.9	57.9	(5.0)
Métro	27.9	19.9	8.0
	80.8	77.9	
GAIN NET avant ajustements			3.0
moins: - Suppléments zonaux sur le territoire de la CUM		3.1	
- Ajustement des revenus attribués à la CTCUM (Rive-Sud) ($1,563 x 70% x 96.4%)		1,0	(4.1)
PERTE NETTE			(1.1)

* Ce tableau ne tient pas compte des trains de banlieue.

2.5.3 Immobilisations

Le Gouvernement du Québec, par la proposition gouvernementale, change certaines règles de sa politique d'aide au financement des transports en commun, règle établie en 1980. Essentiellement, celui-ci entend réduire à 60% sa contribution au financement des équipements à caractère régional, qu'ils aient été construits avant ou après le 1er janvier 1980. Ainsi, 30% du coût de ces équipements seraient financés par les regroupements des municipalités sur le territoire desquelles ces équipements seront installés. Enfin, de nouvelles sources de financement, perçues à l'échelle régionale, défraieraient 10% du service de dette.

Par ce revirement de la politique de financement des immobilisations, le Gouvernement du Québec veut transférer une partie de ses responsabilités financières aux municipalités de la CUM. Ainsi, l'iniquité, due au fait que les autres municipalités de la région bénéficient des infrastructures de grande capacité, sans y contribuer financièrement, n'est pas corrigée, puisque la participation des municipalités de la CUM sera augmentée par l'abolition de la subvention à 100% du coût des immobilisations, dont les travaux ont été entrepris après le 1er janvier 1980. Seule une participation de 10%, de source régionale, vient compenser la non-participation des autres municipalités de la région qui tirent profit des équipements à caractère régional sur le territoire de la CUM; même si les municipalités de la CUM ont à contribuer dans une très large mesure à cette source régionale.

Ainsi l'effort fiscal demandé aux contribuables de la Communauté sera plus grand que celui exigé des autres villes de la région, surtout si les sources de financement régional proviennent des taxes de l'essence et du stationnement qui sont une forme de revenu à caractère indexable.

2.5.3.1 Planification des infrastructures

La planification des infrastructures dans la région de Montréal est réalisée par plusieurs intervenants dont le COTREM, qui tend, à imposer immédiatement un modèle de réseau de transport collectif rapide ne correspondant pas au besoin de population parce qu'il dépasse largement ses besoins immédiats. Dans cette optique, je crois que la construction de certains projets devront être remis à plus tard, et selon un ordre de priorité très sévère. Ainsi, la ligne 6, parallèle à la ligne 5, devrait faire l'objet d'études en profondeur quant à son coût et à sa nécessité, en fonction des besoins immédiats de la population à desservir et de son utilisation future par rapport aux coûts d'opération et d'immobilisations. Il en est de même pour le métro de surface sur la ligne Deux-Montagnes dont on aurait également avantage à retarder les investissements majeurs.

Cette remarque concernant la planification des infrastructures mérite qu'on s'y arrête, puisque ces investissements auraient des conséquences d'importance, car d'après la proposition, les coûts engendrés par de telles immobilisations seraient supportés à 60% par les contribuables du Québec, à 30% par la Communauté et enfin à 10% par la région.

C'est pourquoi j'insiste pour que soient révisés les travaux de planification en cours. Je crois que nous devrions compléter, dans l'immédiat, le projet du métro actuellement en construction, dont la ligne 5 vers Anjou, et moderniser les trains de banlieue.

Cette activité de planification devrait également demeurer à la CUM qui, avec ses services: Planification du Territoire, Office de l'expansion économique, Commission de Transport de la CUM et Bureau de transport métropolitain, possède toutes les compétences voulues en cette discipline. Cette approche correspond aux "résultats à atteindre" de la proposition qui préconise une économie de dépenses résultant d'une non-duplication, une gestion plus saine et une meilleure planification des coûts.

2.5.3.2 Planification des investissements de la CUM

Une planification bien dirigée des immobilisations projetées, intégrée à un processus décisionnel coordonné, ne peut que faciliter la planification d'un programme de financement à long terme.

Lorsqu'on analyse la proposition en matière de planification des investissements, on note que le ministère des Transports ne considère dans sa proposition que la période 1982 à 1985 et en conclut à une économie de 5 millions $.

Quoi qu'il en soit, le Ministère propose pour les municipalités de la CUM:

- de faire payer par la région 10% du service de dette du réseau initial, et 10% du service de dette des prolongements entrepris avant 1980;

en échange:

- de faire payer aux municipalités de la CUM 30% du service de dette des prolongements, tant souterrains que de surface du métro régional entrepris depuis 1980.

Une analyse rapide des résultats de la proposition gouvernementale, en fonction du programme des travaux de la CUM pour la prochaine décennie, indique que les municipalités absorberont 50% des économies réalisées par le Gouvernement du Québec au niveau du service de la dette, ce pourcentage pourrait représenter dans la réalité plus de 60% au cours des années 1990 et suivantes.

Evidemment, plus les travaux et l'échéancier de cette programmation seront reportés dans le temps, plus les coûts supplémentaires aux municipalités de la CUM augmenteront.

2.5.3.3 Opération de financement

Le Livre Blanc ne traite aucunement des diverses questions fondamentales concernant le financement des immobilisations. C'est ainsi qu'il est légitime de se demander qui garantira les titres nécessaires au financement des projets de l'ORT.

L'ORT, n'étant même pas responsable du contrôle de ses sources de revenus, comment le Gouvernement va-t-il assurer à celui-ci un approvisionnement suffisant?

De plus, un nouvel intervenant requérant des besoins financiers annuels importants sur le marché des capitaux ne parviendrait qu'a une confusion plus grande pour tous, parce que la Communauté urbaine de Montréal, la Commission de Transport de la Communauté urbaine de Montréal, la ville de Montréal et le Conseil scolaire de l'Ile de Montréal sont des emprunteurs importants de la région.

2.5.3.4 Elargissement de la base de la garantie des titres

La bonne réputation financière de la CUM est acquise sur les marchés nationaux et internationaux. Le Gouvernement ne doit pas ignorer cette situation. Conséquemment, la Comunauté craint la venue d'un organisme tel que proposé, et ne considère pas comme nécessairement acquis le fait que de lui adjoindre de nouveaux partenaires, dans la garantie des emprunts pourrait améliorer son image financière.

Pour le bailleur de fonds, celui qui contracte les emprunts et en garantit le service, doit être celui qui dirige, planifie et contrôle les immobilisations à financer.

3. ELEMENTS DE SOLUTION

La problématique précédemment exposée a fait ressortir les problèmes à résoudre en matière de transport en commun dans la région de Montréal. Elle a également apporté, je l'espère, l'éclairage voulu afin de démystifier certaines affirmations annoncées dans la proposition gouvernementale. A cette étape-ci, il me semble utile de rappeler sommairement où se situent les vrais problèmes du transport en commun et d'indiquer les secteurs où heureusement tout va bien.

Par la suite, je me permettrai de proposer certains éléments de solution qui, s'il sont retenus, devraient réussir à contourner plusieurs difficultés et ce, dans le but d'améliorer les diverses composantes de cette industrie.

3.1 PROBLEMES

Au plan financier, les dépenses en matière de transport en commun sont de deux ordres. Le premier concerne l'exploitation. Plus de 75% des dépenses sont versées en salaires, ce qui signifie un budget difficilement compressible. Le second concerne les dépenses d'immobilisations. Quant à ces dernières, il est possible de réduire le fardeau, soit en complétant les travaux de construction du métro tel qu'actuellement planifié et en reportant à un moment plus propice les projets du métro de surface ne gardant, comme toute dépense, que la modernisation des trains de banlieue et les prolongements prévus du métro.

Quant au financement du transport en commun, on reconnaît que la capacité de payer du Gouvernement et des municipalités est très peu flexible. Par conséquent, ces deux partenaires désirent de nouvelles sources de financement. D'autre part, l'usager doit contribuer davantage au financement du transport en commun. Une intégration tarifaire entre les réseaux est souhaitable afin d'encourager une plus grande utilisation de ce mode de déplacements.

Sur le plan institutionnel, la Communauté urbaine de Montréal se doit de posséder un meilleur contrôle sur la gestion de son organisme mandataire qu'est la CTCUM. Une table de concertation régionale entre élus est nécessaire, en autant qu'elle respecte les compétences des organismes existants. Conséquemment, le COTREM, tel qu'il existe, doit disparaître. Cette demande se justifie à partir de la phisolophie du respect de l'autonomie municipale, et résout un problème de duplication quant à la planification des réseaux de transport en commun.

Enfin, un des problèmes importants à corriger, concerne les effets de débordement et l'étalement de la population dont seule la population de la CUM en défraie le coût.

3.2 FAUX PROBLEMES

S'il est bon de faire état des problèmes de transport en commun dans la région de Montéal, il est aussi très important de corriger les perceptions fausses reliées à cette industrie.

En premier lieu, indiquons qu'il n'existe pas de problèmes d'exploitation ni de concurrence entre les divers réseaux de transport en commun. Le réseau de la CTCUM est totalement intégré tant au niveau de l'exploitation que de la tarification. Il existe bel et bien une coordination, contrairement à ce qui est affirmé, entre la CTCUM, la CTL et la CTRSM. Enfin, il y a économies d'échelle sur le territoire de la Communauté. Par ententes bilatérales, toute entité politique ou administrative peut conclure des contrats de services avec la CUM et la CTCUM.

La population est, lorsque le service offert par la CTCUM fonctionne, satisfaite de ce service. Les sondages suivants, réalisés par SORECOM au printemps 82, en prouvent la réalité.

	Ville de Montréal	Banlieue de l'île	% TOTAL
Très satisfait	30	26	28
Assez satisfait	40	46	43
Pas tellement satisfait	15	15	15
Pas du tout satisfait	8	6	7
Ne sait pas	6	8	7
	100%	100%	100%

Quant aux infrastructures, la Communauté urbaine de Montréal possède tous les éléments et les ressources nécessaires à leur financement, leur planification et leur construction. Elle possède également tous les pouvoirs nécessaires pour conclure des ententes bilatérales avec ses partenaires immédiats.

3.3 SOLUTIONS

Les éléments de solution proposés s'inspirent des principes énoncés au cours de ce mémoire et de la réalité du cadre institutionel et financier de la région de Montréal. Ils se veulent des suggestions et doivent être considérés comme tel.

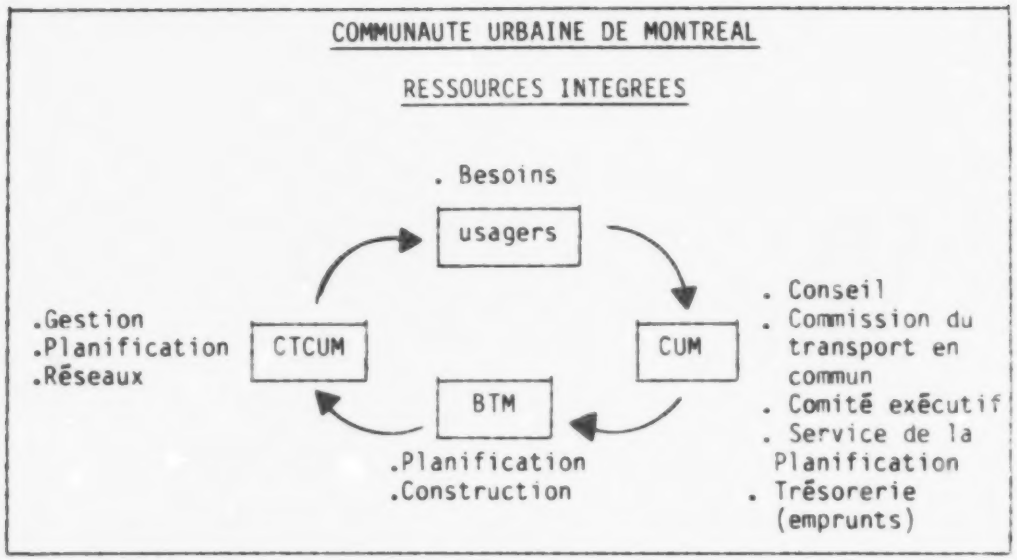
3.3.1 Cadre institutionnel

La création d'un organisme régional de transport, s'il est jugé nécessaire de le créer, doit avant tout être basée sur la notion de besoins, laquelle se divise en besoins de nature locale et régionale.

3.3.1.1 Besoins locaux

Les besoins locaux de transport en commun peuvent se définir à partir d'un service offert à l'usager qui habite et se déplace sur des territoires organisés en transport en commun. Cet usager ou contribuable finance ainsi un service de nature locale selon ses besoins, lesquels s'expriment par son comportement. Celui-ci s'est également donné une structure conforme à ses besoins. Dans le cas de la CUM, le Comité exécutif et le Conseil approuvent la tarification et les réseaux d'autobus, le BTM construit les infrastructures et la CTCUM exploite le réseau. Bref, à un besoin local, correspond une structure intégrée de services locaux.

TABLEAU XI



3.3.1.2 Besoins régionaux

La notion de besoins régionaux est donc absente auprès de l'usager, mais peut être présente auprès des organismes politiques supramunicipaux et des transporteurs, soit pour des fins de concertation, de partage de services afin de réaliser des économies d'échelle et de participation financière.

C'est ainsi qu'il peut être très avantageux pour l'usager que ses représentants politiques se concertent occasionnellement afin d'élaborer des positions communes en matière de transport en commun.

D'autre part, il peut être aussi nécessaire que les différents intervenants dans le transport en commun puissent se rencontrer afin de mieux coordonner leurs ressources respectives, toujours dans le but de satisfaire les besoins de l'usager.

Enfin, on peut également retenir que tout processus conduisant à l'intégration des correspondances entre réseaux serait productif à l'égard des usagers et des transporteurs impliqués.

On peut résumer la notion de besoins en matière de transport en commun dans la région comme suit:

Niveau local (usagers)

. Besoins de systèmes de transport par autobus
. Besoins de systèmes de transport collectif rapide
. Besoins de contrôler directement ces services

Niveau régional (organismes)

. Besoins de coordination des ressources
. Besoins de concertation
. Besoins de correspondance intégrée
. Besoins de ressources financières pour les projets communs, telle l'intégration tarifaire.

3.3.1.3 Compétences

Aux besoins précédents, doivent correspondre les ressources nécessaires pour y répondre. Or, nous avons vu qu'aux exigences de nature locale du transport en commun correspondent des services intégrés et appropriés dans le cas de la Communauté urbaine de Montréal.

On doit, d'une part, respecter le statut quo quant aux compétences exercées par les organismes municipaux en place. Ceux-ci existent depuis un certain temps, ils sont totalement intégrés et jouissent de l'appui et du support de la population. D'autre part, un organisme régional de transport devrait être, avant tout, une table de concertation entre les élus responsables et les gestionnaires des ressources existantes oeuvrant dans le transport en commun dans la région de Montréal. Par conséquent, les compétences de cette table de concertation seraient:

- la concertation entre élus et gestionnaires;
- la coordination des ressources;
- l'intégration tarifaire;
- l'utilisation de ressources financières pour des projets communs.

3.3.1.4 Structures

L'organisme régional de transport, rappelons-le, serait un organisme de regroupement supramunicipal. De par la nature même du domaine de ses compétences, on comprendra qu'on devra uniquement compter à son conseil les élus provenant de la région et que les membres du comité technique seraient les représentants des organismes concernés par le transport en commun de la région.

a) Conseil

Au premier niveau de concertation, on peut se demander s'il y a nécessité de réunir un très grand nombre d'élus au conseil, pour finalement discuter de responsabilités importantes certes, mais limitées. Le tableau XII propose la création d'un conseil minimum de cinq représentants.D'autres représentants, par exemple ceux des MRC voisines, pourraient également assister aux réunions si elles le désirent. Le président du conseil est choisi parmi les membres du conseil.

Cette table de concertation fonctionnerait en terme de consensus et il ne serait aucunement nécessaire d'élaborer des modalités de votation pour fins de décision.

b) Comité technique

Un comité technique s'occuperait des questions de coordination et d'intégration des réseaux, de même que de correspondance intégrée.

Ce comité fonctionnerait également par consensus et regrouperait au minimum cinq personnes, dont un représentant du Gouvernement du Québec. Les MRC interessées pourraient déléguer un représentant. Le président du comité technique est choisi parmi les membres. Le représentant du Gouvernement du Québec ne peut assumer cette fonction.

TABLEAU XII

CONSEIL DE L'ORT		
Communauté urbaine de Montréal	:	Président du Comité exécutif
		Président de la Commission du transport en commun
		Vice-président de la Commission du transport en commun
Laval	:	un représentant
Rive-Sud	:	un représentant
MRC intéressée	:	un représentant

L'organisme régional de transport, tel que suggéré, correspondrait aux besoins des élus locaux et des gestionnaires des ressources impliquées dans le transport des personnes de la région de Montréal. Etant donné l'importance de son territoire et les structures politiques municipales déjà existantes, il n'interfère aucunement avec ces dernières.

3.3.1.5 Planification

Cette importante fonction correspond à des règles de base de l'autonomie des municipalités, soit celles qui soutiennent qu'il revient au contribuable de définir lui-même les services qu'il désire. De plus, rappelons que si 95% des déplacements de personnes en transport en commun s'effectuent par les trois commissions de transport de la région, la CTCUM, à elle seule, véhicule 92% de ces usagers. Comme la CUM a toutes les ressources nécessaires pour planifier, construire et gérer adéquatement ses réseaux, on comprend alors l'inutilité, voire les dangers, de confier cette importante responsabilité à un organisme régional de transport.

TABLEAU XIII

COMITE TECHNIQUE

CTCUM	:	un représentant
BTM	:	un représentant
CTL	:	un représentant
CTRSM	:	un représentant
MRC intéressée	:	un représentant
Gouvernement du Québec	:	un représentant

De plus, il est aussi important de rappeler que les territoires desservis par les trois transporteurs que sont la CTCUM moins Longueuil, la CTL et la CTRSM correspondent à des entités géographiques distinctes. Le Gouvernement du Québec reconnaît, par sa législation, que cette compétence est de nature locale. Les communautés et les MRC sont donc désignées pour remplir cette fonction.

En résumé, la planification doit demeurer de nature municipale ou communautaire et non suprarégionale voire nationale. Cette constatation amène à reconnaître que le plan de transport de la région de Montréal ne sera que le reflet de la Communauté urbaine de Montréal, de Laval, de la Rive-Sud ainsi que des MRC impliquées.

L'organisme régional de transport ainsi défini, respecterait l'autonomie politique et gestionnaire des organismes existants dans la région de Montréal. Il sera léger, simple et peu coûteux à administrer.

3.3.2 Meilleur contrôle de la CTCUM

La légitimité de contrôler, par les élus, les services publics à caractère local, est admise depuis fort longtemps au Québec. On reconnaîtra la nécessité d'appliquer ce principe à la Communauté urbaine de Montréal, en regard du transport en commun. Tel que je l'ai mentionné à plusieurs reprises, je recommande que:

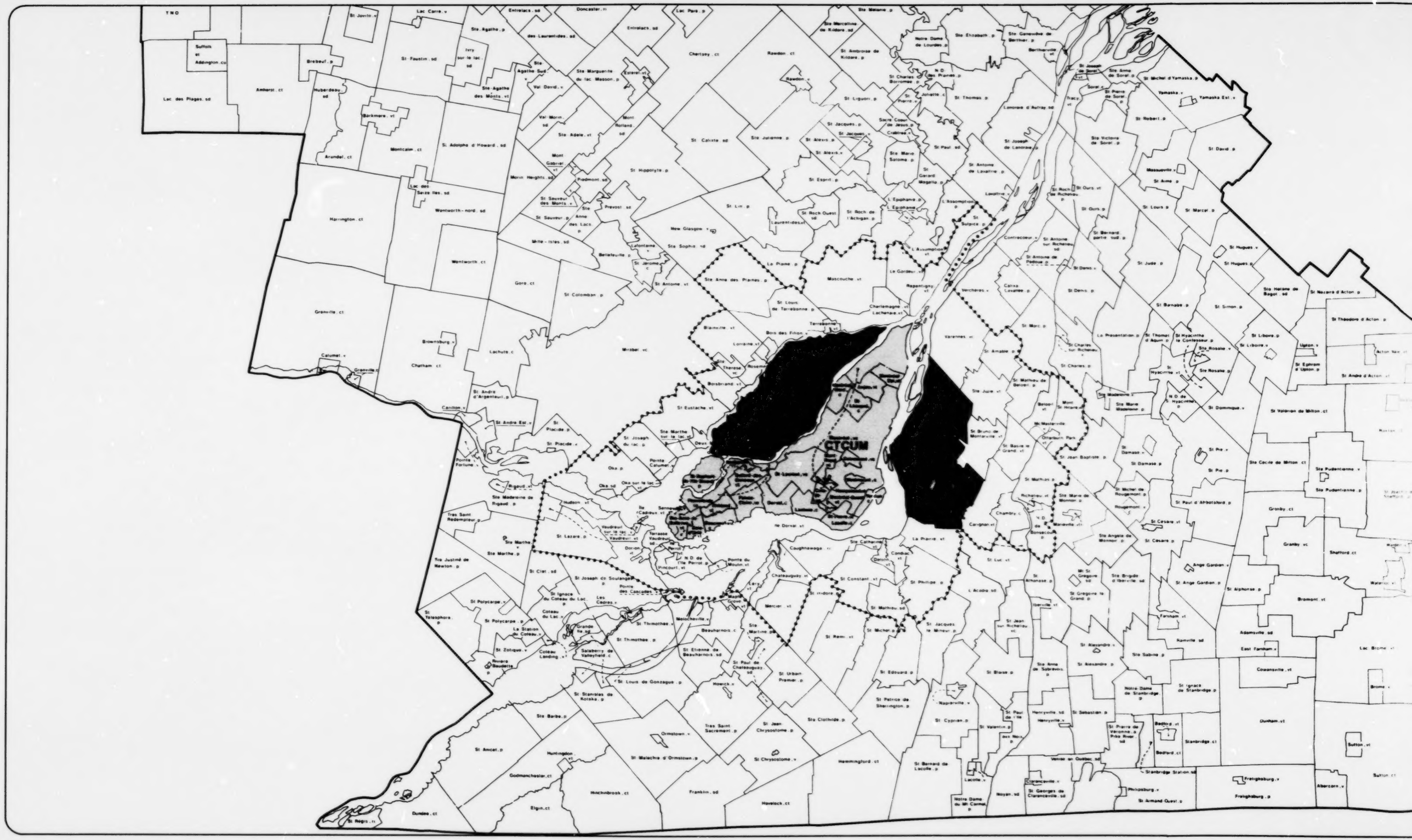
- le Conseil d'administration de la Commission de Transport de la Communauté urbaine de Montréal soit composé par des élus provenant de municipalités de la Communauté urbaine de Montréal.

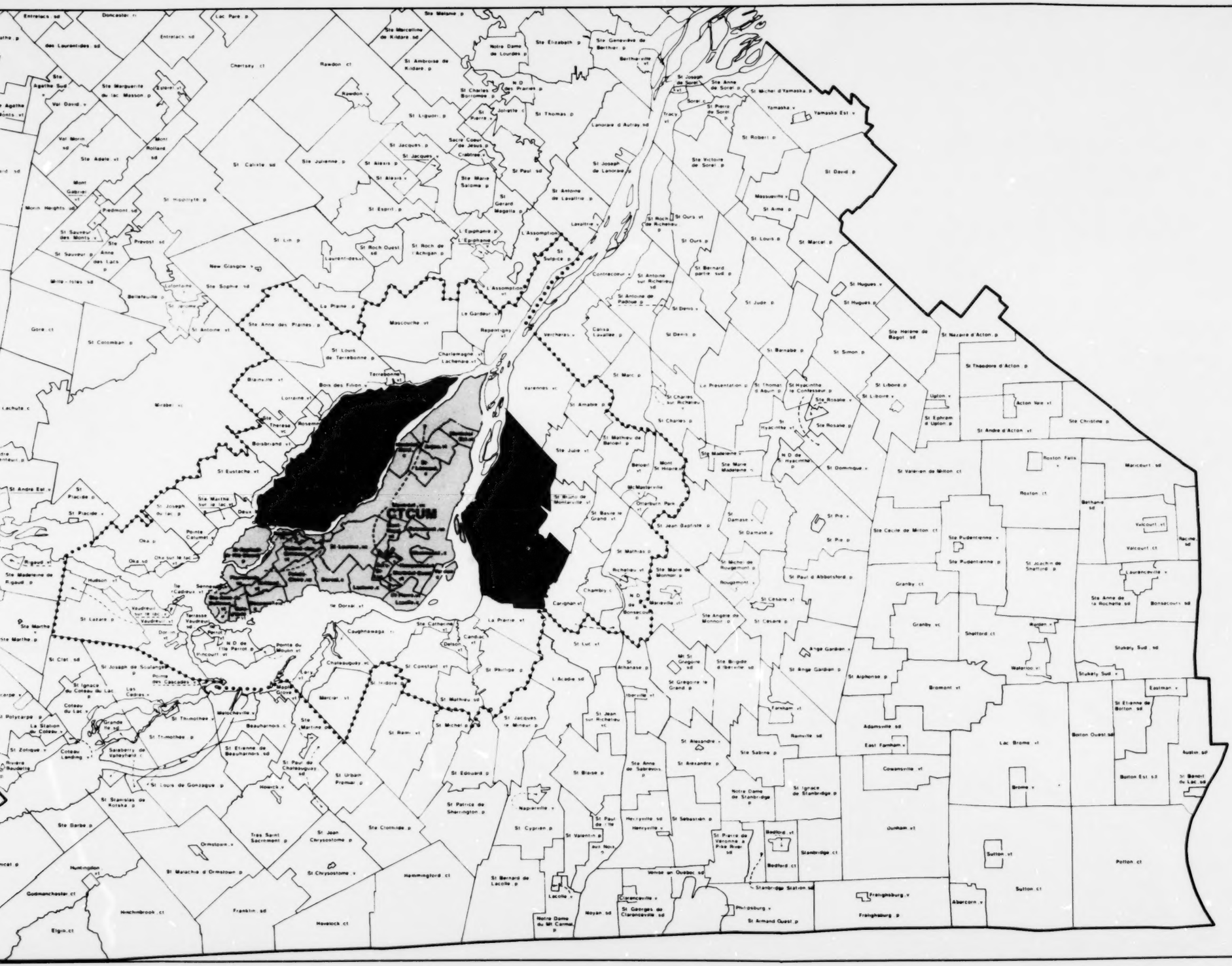
3.3.3 Périmètre de transport

J'entends proposer la création d'un périmètre de transport qui engloberait les territoires des trois commissions de transport de la région de Montréal. La carte ci-jointe le représente.

Le périmètre correspond aux critères suivants:

a) Il comprend les territoires urbanisés où la densité de population permet une organisation des services de transport collectif socialement économique;


CTCUM



TERRITOIRE COUVERT PAR LES COMMISSIONS DE TRANSPORT

CTCUM COMMISSION DE TRANSPORT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL

CTRSM COMMISSION DE TRANSPORT DE LA RIVE SUD DE MONTRÉAL

CTL COMMISSION DE TRANSPORT DE LAVAL

••••••• TERRITOIRE PROPOSÉ DE L'ORT

——— RÉGION 6

0 5 10 15 20 KILOMÈTRES

COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL

Service de la planification du territoire

b) il respecte le périmètre de l'option concentration;

c) il correspond à la meilleure localisation des activités en fonction d'un équilibre fiscal entre les différentes municipalités de la région métropolitaine;

d) il permet l'établissement de politiques intégrées de développement des modes de transport.

3.3.4 Elargissement de la base fiscale

Une proportion importante des déplacements quotidiens provenant de l'extérieur de la CUM, soit 20%, s'effectue vers l'Ile de Montréal. Ces 20% de personnes, environ 200 000, se déplaçant vers le territoire de la CUM ne sont pas des contribuables, et pourtant, ils retirent des bénéfices. C'est pourquoi, comme antérieurement expliqué, il est impératif de rétablir une justice répartitive du fardeau financier de la CTCUM. Par conséquent, il est proposé de répartir à l'ensemble de la région couverte par les trois commissions de transport (CTCUM, CTRSM et CTL) les coûts d'exploitation des trains de banlieue, du métro ainsi que le service de la dette et de ses équipements, lesquels sont à la charge des municipalités.

D'ailleurs, lorsqu'on examine le potentiel fiscal des municipalités desservies par ces trois commissions de transport, on observe qu'il correspond approximativement aux mêmes proportions que la répartition des déplacements de personnes, de leur territoire respectif en direction de celui de la Communauté urbaine de Montréal. Par conséquent, il serait équitable que la population de la CUM, qui représente environ 80% des déplacements en transport sur le territoire de la Communauté,défraie 80% des dépenses du transport collectif rapide.

Il est donc proposé, que les dépenses des modes de transport collectif rapide, soient financées par chacune des municipalités des territoires des trois commissions de transport, selon leur potentiel fiscal respectif (voir Tableau XIV).

TABLEAU XIV

POTENTIEL FISCAL DES MUNICIPALITES

DES TROIS COMMISSIONS DE TRANSPORT DE LA REGION DE MONTREAL

(1982)

Territoire	Potentiel fiscal		Déplacement vers CUM
	$	%	%
CTCUM	42,419,349,960	80.1	81.0
CTRSM	5,611,000,000 *	10,5	9,7
CTL	4,916,900,000 *	9,4	9,3
Total:	52,947,249,960	100,0	100,0

*Estimé

Les dépenses à financer par chacune des municipalités regroupées par zone de transport, sont indiquées au tableau XV.

TABLEAU XV

REPARTITION PROVISOIRE DES DEPENSES

DU TRANSPORT COLLECTIF RAPIDE

1982

Dépenses		
. Service de la dette pour les prolongements du métro (règlement 22 et amendements)	$147 132 249	
. Remboursement à la ville de Montréal du service de la dette pour le réseau initial du métro et ajustement 1980 (règlement 2683 - Montréal)	12 938 813	$160 071 062
. Remboursement à la Commission de transport de la Communauté urbaine de Montréal Déficit d'exploitation du métro		29 017 000
. Déficit résiduel pour les trains de banlieue. CN - CP		6 720 000
Déduction		
. Subvention du Québec (Service de la dette)		103,292,969
Montant à répartir		$ 92 515 093

TABLEAU XVI

QUOTE-PART DES MUNICIPALITES
DES TERRITOIRES DES COMMISSIONS DE TRANSPORT

	1981		1982	
	Montant	%	%	Quote-part
CTCUM	$39 913 741 257	78,7	80,1	$74 104 589
CTRSM *	5 100 942 303	11,2	10,5	9 714 085
CTL *	4 638 572 867	10,1	9,4	8 696 419
	$49 653 256 427	100,0	100,0	$92 515 093

* Estimé

Cette répartition du financement du transport collectif rapide résout ainsi un problème important en rétablissant un meilleure équilibre fiscal entre les contribuables de la région métropolitaine de Montréal. Elle correspond également aux divers principes d'autonomie locale reconnus en matière de fiscalité municipale.

Les montants à être financés par les municipalités indiquées pourraient être réduits, si des revenus additionnels provenaient de la région.

3.3.5 Transport collectif interurbain

Un second aspect du problème financier du transport en commun, concerne les réseaux d'autobus interurbains exploités tant par la CTCUM, la CTL et la CTRSM. Or, dans le cas de la CTCUM, les déficits d'exploitation de ces réseaux ne sont toujours pas financés par les municipalités desservies. Par conséquent, il devient urgent de rétablir dans ce domaine, une certaine normalité.

Rappelons, en premier lieu, que ces réseaux peuvent être remis à certaines municipalités desservies par les présentes commissions de transport, et qui en feraient la demande. En effet, il est peu logique pour la CTCUM d'offrir un service de transport interurbain aussi loin du centre de sa région, sans recouvrer totalement ses frais d'exploitation.

Comme ce transport interurbain offre, en plus du service dit "long parcours", un service local, il revient donc aux municipalités concernées de l'exploiter. D'autre part, ces réseaux couvrent plusieurs municipalités, à cause des distances à parcourir. Là encore nous pouvons identifier deux types de transport dont l'un est local (plusieurs municipalités) et l'autre interurbain (long parcours). Le problème consiste donc à déterminer qui doit défrayer les déficits d'exploitation de ces réseaux interurbains.

Si nous appliquons le raisonnement développé pour le financement régional du transport collectif rapide, il est donc souhaitable de répartir les dépenses occasionnées par ces modes de transport aux régions concernées. En effet, si c'est grâce aux économies d'échelle réalisées par une région donnée que ces réseaux interurbains peuvent exister, il leur revient aussi d'en financer les déficits.

Cette position peut laisser entendre qu'il y a nécessité de constituer des commissions de transport interurbain. Or, il existe un autre moyen de parvenir aux fins désirées. Il s'agirait de confier cette responsabilité à une municipalité régionale de comté, ou mieux encore, à une association

suprarégionale de MRC. Ainsi, chacune des MRC pourrait être libre de déterminer la nature des services requis dans son territoire, en plus d'exercer cette compétence de transport interurbain, en association avec les MRC voisines.

Quant à la gestion, les MRC détermineraient le niveau de services requis et les modalités de financement de ceux-ci. Elles seraient en mesure, soit de créer elles-mêmes des commissions de transport interurbain ou d'octroyer des contrats de services avec le secteur privé ou bien encore avec les commissions de transport existantes.

3.3.6 Contribution des différents partenaires

Le pourcentage de participation des différents partenaires s'est modifié considérablement au cours de la dernière décennie, créant ainsi des variations budgétaires importantes tant au niveau du gouvernement provincial que des municipalités et leurs contribuables. Afin d'assurer une répartition plus stable des coûts, il est recommandé que des pourcentages fixes soient établis quant à la part de chacun dans le coût du transport en commun. L'agglomération du Toronto métropolitain utilise une telle approche et obtient des résultats concluants.

Depuis l'entrée en vigueur de la réforme de la fiscalité municipale, l'impôt foncier est devenu, à toutes fins pratiques, la seule source de financement des municipalités. La tarification s'avère donc un outil privilégié de répartition des coûts selon les bénéfices reçus.

On est en droit de souhaiter que l'usager supporte progressivement jusqu'à 50% des frais d'exploitation, puisqu'il en est le premier bénéficiaire. Les bénéficiaires non-usagers devraient contribuer à 20% des mêmes frais. Les municipalités et le Gouvernement verraient alors leur contribution totale diminuée à 30%, soit 15% chacun.

TABLEAU XVII

PARTICIPATION AUX FRAIS D'EXPLOITATION

(Modèle)

	%
Usagers	50
Bénéficiaires non-usagers	20
Municipalités	15
Gouvernement	15
	100

Cette formule aurait l'avantage de diminuer l'impact des effets de débordement sur les finances municipales. L'utilisation d'une formule prédéterminée de pourcentage de participation aura aussi pour effet de diminuer les pressions qui surgissent de toutes parts lorsqu'il faut réajuster les tarifs.

L'automatisme prévu dans cette formule se compare à celui de la taxe sur l'essence ou à celle de certains biens de consommation.

On a précédemment identifié la cause de la diminution de la participation des usagers aux dépenses du transport en commun. L'introduction du laissez-passer est responsable de cette baisse. Plusieurs analyses démontrent que les tarifs en vigueur sur le territoire de la Communauté se comparent très avantageusement à la moyenne des tarifs existant dans d'autres grandes villes du monde. Ces mêmes analyses démontrent même que, par rapport à ces villes, le prix de la passe mensuelle sur le territoire de la Communauté est nettement inférieur. (voir tableau suivant).

Il serait également opportun que le Gouvernement songe à réduire l'escompte accordé à l'achat de la carte mensuelle. Une diminution de 30% à 20% et même davantage, aurait pour effet d'augmenter la participation de l'usager d'environ 2,5% et de diminuer la participation du Gouvernement de plus de 10 millions $. Afin de faciliter la mise en application de cette mesure, les principaux intéressés pourraient convenir d'une solution globale d'augmentation de tarifs et d'une diminution d'escompte qui serait acceptable à l'usager.

3.2.7 Fonds régional

Un fonds régional pourrait être constitué à partir uniquement du péage aux points d'entrée routiers du périmètre de transport subdivisé en trois régions. La mise en avant d'une telle proposition permet de tenir compte de l'effort fiscal fourni par chaque administration supportant une organisation de services de transport collectif.

TABLEAU XVIII

ECHELLE DE TARIFS AU 1er FEVRIER 1982			
Ville	Genre	Zone	Laissez-passer (coût mensuel)
Chicago	0,90 $ 1,00 $ express 0,60 $ spécial	non	40,00 $
Cleveland	0,60 $ 0,75 $ express 0,25 $ spécial	non	24,00 $ 30,00 $ express
Calgary	0,75 $ 0,85 $ express	non	28,00 $
Edmonton	0,75 $	non	27,00 $
CUM	0,60 $	non	21,00 $
Ottawa	0,75 $ 1,50 $ express	non	24,00 $ tarif 16,00 $ réduit 30,00 $ express
Toronto	0,625 $ avec token 0,75 $	non	32,50 $
Vancouver	0,75 $	non	30,00 $ tarif 15,00 $ réduit

Le périmètre de transport proposé comprendrait une première ceinture à l'intérieur de laquelle les points d'entrée se situeraient entre deux territoires où le transport collectif est organisé. Un tarif proposé pourrait être de 0,25 $. La seconde ceinture comprendrait des points d'entrée entre un territoire où le transport collectif est organisé et un territoire où il ne l'est pas. Un tarif de 0,50 $ serait applicable.

Cette proposition, si elle était retenue, pourrait générer des revenus de l'ordre de 80 millions $ pour la première ceinture et des revenus appréciables, quoique moindres, pour la seconde ceinture. Ces estimés sont préliminaires et devraient être utilisés avec prudence.

Cette tarification devrait être appliquée aux heures de pointe uniquement; laissant ainsi les autres heures de la journée, de même que les fins de semaine, libres de toute imposition.

La proposition contribue à appliquer certains principes d'économie. De plus, elle a l'avantage de prélever uniquement chez les utilisateurs les argents indispensables au bon fonctionnement d'un ORT. Elle a également le mérite d'être simple dans ses structures.

Cette proposition devrait, à mon avis, être sérieusement considérée et analysée à fond.

CONCLUSION

La proposition gouvernementale concernant l'organisation et le financement du transport en commun dans la région de Montréal, contient de nombreux éléments qui affectent entièrement le cadre législatif, opérationnel et financier du transport en commun. Par conséquent, je me devais d'analyser tous les aspects soulevés par cette proposition, de même que les conséquences qui risquent fort d'en découler.

De plus, étant donné l'approche de certaines positions, je tenais à apporter des éléments de solution, éléments, me semble-t-il, susceptibles de bien orienter l'important débat du transport en commun. Ma démarche vise essentiellement à garantir à la population de la Communauté urbaine de Montréal un partage fiscal équitable pour tous les citoyens de la région métropolitaine.

En terminant, j'espère que les propositions avancées pourront être considérées par le Gouvernement comme un apport positif à la réforme entreprise.

POOR

QUALITY

ORIGINAL